Évaluation de la Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR)

Réalisée pour la :

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Réalisé par :

Goss Gilroy Inc.
Conseillers en gestion
Bureau 900, 150, rue Metcalfe
Ottawa (Ontario)
K2P 1P1
(613) 230-5577

6 juin 1996

101-01103/

Table des matières

Résumé i

Section 1 - Introduction 1
Introduction 1
Démarche suivie 2

Section 2 - La PAAR et son cadre actuel d'application 6
La Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR) 6
Le processus d'AAR 10
Résumé des AAR effectués à ce jour 13

Section 3 - Conclusions détaillées : Pertinence de la politique 15
Constatations 15
Résumé des constatations 24

Section 4 - Efficacité de la politique 26
Constatations 26
Résumé des constatations 35

Section 5 - Incidence de la politique 37
Constatations 37
Résumé des constatations 43

Section 6 - Application de la politique 44
Constatations 44
Résumé des constatations 53

Section 7 - Conclusions et recommandations 56
Conclusions 56
Recommandations 58

Annexes
Mandat
Plan d'action

Sigles

AAR	-	Ajouts aux réserves
AC	-	Administration centrale
ECD	-	Entente-cadre définitive
ASF	-	Agent des services de financement
C.-B.	-	Colombie-Britannique
CAAR	-	Comité sur les ajouts aux réserves
DFIT	-	Droits fonciers issus de traités
DGR	-	Directeur général régional
FSIN	-	Federation of Saskatchewan Indian Nations
GGI	-	Goss Gilroy Inc.
MAINC	-	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
MJ	-	Ministère de la Justice
MDN	-	Ministère de la Défense nationale
NB/NR/NC	-	Nouvelles bandes/Nouvelles réserves/Nouvelles collectivités
PN	-	Premières Nations
RCB	-	Résolution du conseil de bande
RNC	-	Ressources naturelles Canada
SARM	-	Saskatchewan Association of Rural Municipalities
SFF	-	Services fonciers et fiduciaires
SUMA	-	Saskatchewan Urban Municipalities Association
T.N.-O.	-	Territoires du Nord-Ouest

Résumé

La Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR) a fait l'objet d'une évaluation afin d'en connaître les résultats et de déterminer si elle continue d'être pertinente. L'évaluation avait une portée nationale, mais une attention particulière a été accordée aux trois régions où la majorité des ajouts ont été effectués jusqu'à maintenant, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario.

L'évaluation visait à évaluer quatre grands aspects de la PAAR :

- sa pertinence
- son efficacité
- son incidence
- son application

L'évaluation a été réalisée par Goss Gilroy Inc. (GGI). La démarche adoptée a été la suivante :

- étude de la documentation pertinente;
- entrevues;
- visites sur place en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique;
- examen détaillé de la conformité de certains dossiers choisis d'ajouts aux réserves dans les trois bureaux régionaux visités;
- présentation des conclusions préliminaires au responsable du projet et aux gestionnaires de programme des Services fonciers et fiduciaires;
- atelier.

Dans l'ensemble, la politique est efficace et elle est solidement appuyée par les régions. Elle est également bien observée. Le genre de questions soulevées par l'évaluation, et les recommandations visant à y répondre, témoignent d'un environnement en mutation rapide et appuient l'orientation du programme.

Résumé des constatations

Constat global

Dans l'ensemble, l'actuelle PAAR est pertinente et efficace, et elle est bien observée dans les régions.

Pertinence de la politique

- Compte tenu des travaux actuels et prévus ayant trait aux revendications territoriales, des restrictions financières grandissantes, de l'intérêt accru que l'on porte aux réserves urbaines et de la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'actuelle Politique sur les ajouts aux réserves est encore pertinente puisqu'elle fait écho à la nécessité d'agrandir les réserves.

- Le nombre d'acres ajoutés aux réserves depuis 1991 est relativement insignifiant si l'on songe au nombre d'acres qu'il est proposé de leur ajouter. La situation en Saskatchewan est particulièrement frappante, puisque seulement 7 000 acres ont été ajoutés jusqu'à maintenant aux réserves sur les 1,6 million proposés.

- La politique ne tient pas suffisamment compte de l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales, des justifications économiques, de la concurrence ou du chevauchement de certaines revendications, et des réserves appartenant à plus d'une bande.

- L'application de la politique n'intègre pas suffisamment les questions suivantes : règlement des différends avec un tiers, biens excédentaires de la Couronne, compatibilité avec les règlements municipaux et les mesures connexes de conformité, et terres fortement contaminées.

- L'application de la politique soulève également un certain nombre de questions nouvelles, entre autres, concernant le bois marchand en Colombie-Britannique, la possibilité pour des tiers détenant des droits d'exploitation de sous-sol (minéraux, pétrole et gaz) d'avoir un accès en surface, le cas des terres contaminées et les coûts additionnels assumés à long terme par une région en raison de l'ajout de terres à une réserve.

- Les restrictions financières influent sur la quantité de terres urbaines et non contiguës qui sont ajoutées aux réserves partout au pays.

- La difficulté d'ajouter des terres urbaines comparativement à des terres rurales non contiguës dans le cadre de la politique varie d'une région à l'autre et d'un cas à l'autre. La chose a été confirmée par les participants à l'atelier.

- Les intervenants des municipalités des Premières Nations estiment que les conseils et indications fournis pendant le processus sont moins que satisfaisants.

- Certaines Premières Nations estiment que la PAAR rend plus difficile l'atteinte de leurs objectifs d'autonomie gouvernementale.

Efficacité de la politique

- Les comités régionaux sur les ajouts aux réserves sont en général satisfaits de la politique et des procédures entourant le traitement des propositions d'ajouts.

- La nature des comités régionaux sur les ajouts (composition, fréquence des réunions, établissement de procès-verbaux officiels, etc.) et leur profil qui est responsable de l'application de la politique) varient d'une région à l'autre.

Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), les ajouts aux réserves supposent un long processus; toutefois, toutes les étapes sont nécessaires. Il serait possible de simplifier ce processus en modifiant certaines étapes, en combinant des étapes ou en réalisant certaines étapes en parallèle.

- La politique est généralement respectée. Dans toutes les régions, le comité sur les ajouts aux réserves, le directeur général régional, le ministère de la Justice et les agents locaux veillent à son application. Le nombre d'intervenants qui participent à l'étude des propositions varie d'une région à l'autre.

- Le coût des propositions d'ajouts aux réserves est inconnu ou mal documenté. Il faut notamment s'interroger sur les coûts subséquents par le MAINC.

- Pour combler les lacunes de la politique, il faut envisager la justification économique de façon plus précise.

- Le ministère de la Justice s'inquiète des éventuelles répercussions juridiques que pourrait avoir sur le MAINC le recours, en Colombie-Britannique et au Québec, à des permis d'occupation des terres pour compenser la lenteur du processus.

Incidence de la politique

- Il est habituellement plus facile d'ajouter des terres à une réserve par la voie d'une revendication particulière qu'en recourant aux justifications prévues dans la politique.

- De façon générale, on craint que les Premières Nations et les personnes qui négocient les revendications ne mesurent pas pleinement l'incidence de la PAAR sur la mise en oeuvre du règlement d'une revendication. Les négociateurs ont une connaissance très variable du processus d'AAR; ils risquent de donner des renseignements erronés aux Premières Nations et de soulever certaines attentes.

- Le règlement des questions concernant les tiers soulève de plus en plus de préoccupations en Ontario, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan.

- L'ajout de terres urbaines à une réserve est habituellement plus complexe, plus laborieux et plus coûteux que l'ajout de terres rurales.

Application de la politique

- Les propositions d'ajouts sont traitées de façon uniforme dans les régions, indépendamment de la justification présentée. Cependant, le processus qui entoure les ajouts peut varier d'une région à l'autre.

- Les procédures entraînant les difficultés ou les délais les plus grands sont les suivantes :

  - le décret fédéral;
  - les nombreuses vérifications exigées par les intervenants provinciaux;
  - l'exécution, par la bande elle-même, des tâches qui lui incombent.

- Il est possible de simplifier le processus :

  - en rationalisant certaines étapes dans le cadre d'un processus consultatif mettant à contribution tous les intervenants;
  - si à l'échelle nationale, chaque intervenant fait part aux autres de son expérience et des leçons tirées (des AAR réalisés avec succès.)

- D'une région à l'autre et dans une même région, les Premières Nations n'ont pas toutes la même connaissance des aspects de la politique relatifs au terrain visé.

- Les intérêts des tiers préoccupent les Premières Nations, qui dans l'ensemble jugent avoir besoin davantage de conseils et d'aide financière à cet égard.

- L'établissement de directives plus claires pourrait contribuer dans une certaine mesure à régler ou à accélérer le règlement de nombreuses questions litigieuses (p. ex., indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales).

- L'établissement, par les régions, de directives régionales concernant les procédures, serait un complément utile à la politique.

- Les procédures relatives à l'étude environnementale sont habituellement exécutées rapidement, à peu de frais et avec compétence. Certaines préoccupations mineures ont été relevées.

Recommandations

Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 1 : *Que le directeur des Terres cherche, de concert avec les régions, des moyens d'accélérer le processus d'AAR.*

Recommandation 2 : *Que le directeur des Terres convoque une réunion annuelle portant sur les ajouts aux réserves. Figureront à l'ordre du jour les pratiques exemplaires concernant les questions nouvelles (comme les terres contaminées), les leçons tirées de l'expérience, l'évaluation des risques et tout autre sujet d'information pertinent. Il sera également question de la façon de mettre en commun cette information (p. ex., au moyen d'un babillard électronique).*

Recommandation 3 : *Que le directeur des Terres prenne, de concert avec les régions, les mesures voulues (y compris la production des documents appropriés) afin de renseigner :*

- *les négociateurs de revendications au sujet du processus d'ajouts aux réserves, afin qu'ils communiquent des renseignements réalistes aux Premières Nations relativement aux rôles, aux responsabilités et aux délais qui en découlent, et que les ententes conclues relativement aux revendications puissent être rapidement mises en oeuvre;*
- *les Premières Nations relativement au processus d'ajouts aux réserves et à leur rôle et responsabilités dans le cadre de ce processus, afin qu'elles sachent à quoi s'attendre;*
- *les municipalités au sujet de la Politique sur les ajouts aux réserves, afin qu'elles en connaissent l'incidence au niveau municipal;*
- *les autres parties concernées.*

Recommandation 4 : *Que le directeur des Terres, de concert avec les régions, prenne certains moyens pour aider les Premières Nations, les municipalités et les autorités locales à régler les problèmes nouveaux que suscite l'application de la politique. Il pourrait s'agir par exemple de concevoir des pratiques exemplaires ou des formules novatrices permettant de régler ces questions, ainsi que des moyens de vérifier l'efficacité de ces nouvelles méthodes.*

Recommandation 5 : *Que le directeur des Terres clarifie, en étroite collaboration avec les régions, les aspects de la politique en place qui, d'après l'évaluation, ne sont pas suffisamment clairs.*

Recommandation 6 : *Que les DGR établissent relativement à leur région respective des prévisions quinquennales qui seront mises à jour annuellement au sujet :*

- *des ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres lorsqu'elles auront été ajoutées aux réserves;*
- *des exigences additionnelles qui en découleront pour tous les secteurs du Ministère,*

afin que les régions disposent de données leur permettant de savoir quelles mesures elles doivent prendre à l'avance pour pouvoir s'acquitter des obligations ministérielles liées à l'augmentation de réserves.

Et que les DGR informent chaque année les Services fonciers et fiduciaires ainsi que le SMA des Services généraux de leurs prévisions et, le cas échéant, des mesures qu'ils proposent.

Section 1 - Introduction

Introduction

La Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR) a fait l'objet d'une évaluation afin d'en connaître les résultats et de déterminer si elle continue d'être pertinente. L'évaluation avait une portée nationale, mais une attention particulière a été accordée aux trois régions où la majorité des ajouts ont été effectués jusqu'à maintenant, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario.

La présente étude a été menée de pair avec l'évaluation de la Gestion des terres. Les questions entourant la gestion des terres des Premières Nations et les ajouts aux réserves revêtent une dimension particulière compte tenu de l'importance grandissante des droits fonciers issus de traités (DFIT) en Saskatchewan et au Manitoba, des revendications globales dans le Nord et en Colombie-Britannique (C.-B.), et des revendications particulières partout au pays. Il s'ensuit que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est de plus en plus pressé par les Premières Nations de régler les questions territoriales.

L'évaluation devait permettre d'examiner quatre grands aspects de la PAAR :

Pertinence de la politique

- *La politique est-elle encore pertinente, compte tenu des travaux actuels et prévus ayant trait aux revendications territoriales, de l'accroissement des restrictions financières, de l'intérêt accru porté aux réserves urbaines et de la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale?*

Efficacité de la politique

- *À quel point la politique et les procédures qui l'accompagnent offrent-elles un outil efficace aux régions, aux Premières Nations et au public pour traiter l'expansion des réserves?*
- *Les régions se conforment-elles à la PAAR dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont délégués?*
- *Quelles sont les forces et les faiblesses du système actuel?*

Incidence de la politique

- *Quel est le principal effet de la politique sur le règlement des revendications et sur la création de réserves urbaines?*

Application de la politique

- *La politique est-elle appliquée de façon efficace (considérations relatives à l'étude environnementale, etc.)?*

L'évaluation a été réalisée par Goss Gilroy Inc. (GGI). Le contenu du rapport est organisé comme suit :

Section 1 : introduction et présentation de la démarche suivie;

Section 2 : description de la politique et de l'environnement actuel dans lequel s'inscrit le processus;

Section 3 : présentation détaillée des constatations relatives à la pertinence de la politique;

Section 4 : présentation détaillée des constatations relatives à l'efficacité de la politique;

Section 5 : présentation détaillée des constatations relatives à l'incidence de la politique;

Section 6 : présentation détaillée des constatations relatives à l'application de la politique;

Section 7 : conclusions et recommandations.

Démarche suivie

Comme le précisait le rapport préparatoire à l'évaluation de la Politique sur les ajouts aux réserves et comme le réitérait la demande de propositions, notre démarche s'est appuyée sur :

- une étude de la documentation pertinente;
- des entrevues;
- des visites sur place dans les trois régions où se font la majorité des ajouts, à savoir l'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique (sur les 75 ajouts approuvés par les régions entre le 1er décembre 1991 et le 30 septembre 1994, 14 étaient en Ontario, 10 en Saskatchewan et 21 en Colombie-Britannique)[1]

---

[1] Planning Report for the Evaluation Additions to Reserves, T.K. Gussman Associates Inc., October 1995.

- un examen détaillé de certains dossiers choisis dans chacun des trois bureaux régionaux visités, afin de déterminer dans quelle mesure les exigences de la politique sont respectées dans chaque région. Il est important de noter que dans notre proposition originale, deux études de cas devaient être faites dans chacune des trois régions. Ces études de cas devaient constituer un prolongement aux examens de conformité. Cependant, après avoir pris en considération les résultats de nos examens de conformité, l'équipe chargée de l'étude et le responsable du projet ont déterminé d'un commun accord que chacun des examens de conformité avait une envergure suffisante pour constituer une étude de cas;

- une présentation et des conclusions préliminaires aux responsables du projet et aux gestionnaires de programme des Services fonciers et fiduciaires;

- un atelier.

Voici les principales **activités** liées à **l'*évaluation*** :

1. Examen de la documentation pertinente

Tous les rapports existants et les données déjà recueillies ont été examinés, notamment des données de base (comme des statistiques sur les AAR), des rapports pertinents (comme le rapport préparatoire à la présente évaluation, le Chapitre 9 du Manuel des terres, les décisions du Conseil du Trésor en matière de transfert, etc.), ainsi que des documents régionaux (plans annuels, dossiers, etc.).

2. Entrevues

Des entrevues téléphoniques et en personne ont été réalisées auprès des différents intervenants.

- Administration centrale du MAINC
  - directeur général, Terres et Environnement
  - chef, Division des droits fonciers et du registraire des terres indiennes
  - gestionnaire, Services de gestion et de consultation foncières
  - gestionnaire, Politique et Législation
  - coordonnateur de la mise en oeuvre, Direction générale de la mise en oeuvre des ententes relatives aux revendications

En tout, **6** personnes ont été interrogées à l'administration centrale.

- Régions
  - directeurs généraux régionaux/directeurs généraux associés régionaux;
  - personnel pertinent des Services fonciers et fiduciaires, des Revendications, des Droits fonciers issus des traités, des Services ministériels ainsi que des Services de financement dans toutes les régions (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique, Yukon et Territoires du Nord-Ouest);
  - intervenants visés par la politique dans les trois régions visitées, soit les Premières Nations (y compris les associations de Premières Nations), les gouvernements municipaux (en milieu rural et urbain), ainsi que les gouvernements et organismes provinciaux.

Nous avons fait **13** entrevues téléphoniques dans les régions où nous ne sommes pas allés.

La majorité des entrevues réalisées avec des fonctionnaires fédéraux et certaines des entrevues réalisées avec les autres intervenants dans les trois régions visitées ont été menées en personne. Les autres ont été réalisées au téléphone.

- Personnel régional rattaché à d'autres ministères du gouvernement fédéral, soit :
  - Ressources naturelles Canada
  - Justice Canada
  - Travaux publics Canada

La majeure partie de ces entrevues ont été réalisées au téléphone.

- Visites sur place

Plus de **70** entrevues ont été effectuées dans le cadre des visites sur place, soit environ **20** en Ontario, **27** en Saskatchewan et **26** en Colombie-Britannique.

3. Examens détaillés de la conformité à la politique

Dans chacune des trois régions visitées, 10 dossiers relatifs à des ajouts aux réserves ont été étudiés afin de déterminer si la politique avait été respectée. Chaque bureau régional a choisi ses 10 dossiers en fonction des critères établis dans la demande de proposition. Les examens de conformité ont été réalisés au cours des visites régionales.

4. Présentation des conclusions préliminaires

Au terme des entrevues et des visites sur place, un bref rapport sur les conclusions préliminaires a été présenté au responsable du projet et aux cadres supérieurs du programme. Le but de cette présentation était de connaître le point de vue des gestionnaires du MAINC avant de rédiger le rapport final.
Après cette présentation, le responsable du projet a décidé d'organiser également un atelier qui réunirait des représentants des régions et de l'administration centrale du MAINC.

5. *Atelier*

L'atelier s'est tenu à Ottawa et a duré deux jours. Il réunissait : des représentants régionaux du MAINC s'occupant de la PAAR, des représentants de l'administration centrale, un négociateur des Revendications dans l'Ouest, des représentants de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification internes ainsi que les membres de l'équipe d'évaluation. Toutes les régions à l'exception du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest étaient représentées. Au total, **21** personnes ont participé à l'atelier pendant les deux jours qu'il a duré.

Le premier jour, l'équipe d'évaluation a présenté un résumé de ses conclusions, et un conseiller principal en matière de politiques a expliqué aux participants les critères s'appliquant à l'évaluation des offres d'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales. Les participants ont ensuite été divisés en deux groupes pour discuter des questions les plus importantes pour eux, après quoi ils se sont retrouvés pour faire état de leurs discussions respectives. La séance finale de l'atelier a été consacrée aux mesures et recommandations susceptibles d'améliorer l'application de la politique, et à un plan d'action axé sur des discussions approfondies avec les intervenants des Premières Nations dans les régions, et à l'ébauche de textes en ces matières.

6. *Analyse des données et synthèse de résultats*

L'équipe de projet a effectué une analyse complète de l'ensemble des données tirées des examens détaillés de la conformité au niveau régional, des entrevues, des visites sur place en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, de l'atelier ainsi que d'autres sources.

Nos constatations et conclusions sont présentées de façon détaillée de la section 3 à la section 7.

Section 2 - La PAAR et son cadre actuel d'application

La Politique sur les ajouts aux réserves (PAAR)

Description

La PAAR régit le pouvoir d'ajouter des terres à une réserve et de créer de nouvelles réserves. L'actuelle politique, dont la révision la plus récente remonte à 1991, repose sur deux grands axes de décision. Le premier a trait à la justification générale du statut de réserve. Neuf justifications générales peuvent être invoquées pour ajouter des terres à une réserve ou créer une nouvelle réserve :

1. **Droits fonciers issus de traités (DFIT)/revendications particulières et autres obligations :** Des terres sont ajoutées à une réserve ou encore une nouvelle réserve est créée lorsque le ministère reconnaît qu'il a l'obligation légale de le faire afin de respecter un traité ou le règlement d'une revendication territoriale, ou une autre obligation légale (p. ex., une ordonnance du tribunal), ou lorsqu'il existe un engagement ministériel particulier autorisé et financé de façon individuelle.

2. **Propositions foncières provinciales :** La province veut offrir des terres à une bande et la bande désire que ces terres soient ajoutées à la réserve. Ces ajouts sont pris en considération dans certaines circonstances particulières, par exemple, pour faciliter le règlement d'une revendication territoriale entre une province et une bande, ou pour des motifs socio-économiques.

3. **Expropriations/transferts en vertu de l'article 35 :** Lorsque des terres de réserve sont expropriées ou transférées en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, les terres offertes en échange obtiennent le statut de réserve.

4. **Retour des terres cédées invendues :** On peut envisager d'accorder le statut de réserve à des terres cédées invendues, qu'elles soient contiguës ou non à la réserve. Cependant, ces ajouts sont habituellement étudiés au cas par cas, en fonction des circonstances.

5. **Besoin social :** Des terres peuvent être ajoutées à une réserve pour les besoins de la collectivité (c.-à-d. que les terres permettront d'offrir des services aux membres en tant que collectivité), qu'il s'agisse de logements, d'écoles, d'églises, de cimetières, d'aires de loisirs ou de bâtiments communautaires.

6. **Raisons d'ordre géographique :** Des parcelles de terres relativement petites (contiguës à une réserve ou à proximité de celle-ci) peuvent être ajoutées pour accroître l'intégrité physique de la réserve.

7. **Réinstallations :** L'octroi du statut de réserve est motivé par une situation d'urgence (comme une catastrophe naturelle) ou par d'autres circonstances (comme l'aménagement restreint de la réserve) qui obligent la collectivité à se réinstaller ailleurs.

8. **Raisons d'ordre économique :** Cette justification ne permet pas l'ajout de terres à une réserve si une autre forme de tenure foncière peut procurer essentiellement les mêmes avantages économiques. En outre, les avantages fiscaux découlant du statut de réserve ne constituent pas en eux-mêmes une justification suffisante pour revendiquer le statut de réserve pour des raisons économiques.

9. **Bandes/collectivités indiennes ne possédant pas de terres :** Les demandes d'ajouts s'appuyant sur cette justification sont examinées de façon individuelle, à la lumière des critères précis établis dans la politique.

Lorsqu'une proposition d'ajout est jugée satisfaire à l'une ou l'autre des justifications générales qui précèdent, le deuxième axe de décision entre en jeu. Il s'agit des considérations relatives au terrain, qui permettent d'envisager la proposition en fonction de différents facteurs :

- résultats de l'étude environnementale;
- répercussions financières à court terme et à long terme, et possibilités de déterminer la provenance de tous les fonds nécessaires à partir des répartitions budgétaires régionales existantes et approuvées;
- satisfaction à un critère de rentabilité;
- absence de restrictions s'appliquant aux terres visées;
- prise des dispositions concernant l'accès public aux terres;
- examen des répercussions de la proposition sur d'autres ministères fédéraux;
- efforts déployés pour que les terres qui seront achetées soient des parcelles contiguës à la réserve et qu'elles respectent les limites naturelles établies par les eaux;
- prise en compte, par la bande, de l'éventuelle exclusion de certains droits d'exploitation du sous-sol;
- autres répercussions éventuelles de l'ajout sur l'autosuffisance économique de la bande.

Le processus doit s'appuyer non seulement sur ces considérations générales, mais aussi sur des consultations écrites permettant de connaître les préoccupations de la province et de la municipalité rurale ou urbaine touchée. Les questions qui se posent le plus souvent sont les suivantes : indemnisation de la municipalité pour les pertes fiscales; fourniture et paiement des services municipaux; application des règlements municipaux et interventions en ce sens dans la réserve; processus consultatif entourant les questions d'intérêt commun.

Rôles et responsabilités

Depuis que la responsabilité d'administrer la politique a été déléguée aux régions, en 1991, l'activité dans ce domaine a considérablement diminuée à l'administration centrale (AC). Un comité de l'AC sur les ajouts étudie les propositions que lui soumettent les régions parce qu'elles s'écartent des règles établies dans la politique ou qu'elles dépassent les budgets régionaux. En outre, ce comité étudie les propositions d'établissement de nouvelles bandes ainsi que les objections municipales non résolues, et fournit des avis à cet égard.

Dans chaque région, un comité étudie les propositions et formule des recommandations en vue de l'approbation de principe du directeur général régional, suivant les étapes indiquées à la section *Le processus d'AAR*. En Saskatchewan, les bureaux de district offrent un appui de première ligne aux Premières Nations qui font une demande d'ajout aux terres de réserve, et il facilite le processus de consultation entre la Première Nation, le gouvernement provincial et le gouvernement municipal.

Outre ces comités, les principaux intervenants sont les suivants :

Premières Nations (PN)

Il faut une résolution du conseil de bande (RCB) pour lancer officiellement le processus visant à ajouter des terres à une réserve ou à créer une nouvelle réserve. Habituellement, c'est aux Premières Nations qu'il incombe de veiller à ce que les propositions soient complètes et conformes aux directives générales. Par ailleurs, même s'il revient aux Premières Nations de discuter avec les tiers concernés pour régler leurs préoccupations mutuelles, la mesure dans laquelle les PN sont responsables des négociations avec les tiers reste à déterminer.

Autres ministères fédéraux

Les bureaux régionaux de trois ministères fédéraux jouent également un rôle dans l'ajout de terres aux réserves :

- Ressources naturelles Canada (RNC) procède aux levés officiels entourant les acquisitions de terres;
- le ministère de la Justice (MJ) recherche les titres relatifs aux acquisitions de terres, étudie les documents fonciers, fournit des avis sur les ententes de services, appuie les négociations entourant les revendications particulières et les droits fonciers issus de traités ainsi que la mise en oeuvre des ententes conclues;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) effectuent les évaluations foncières (en Ontario, TPSGC s'occupe également des études environnementales).

Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor approuve le financement des acquisitions dont le coût dépasse les niveaux autorisés.

Gouvernements et organismes provinciaux

Il est prévu dans la politique que les provinces peuvent offrir des terres à une bande pour le règlement de revendications territoriales ou dans un but socio-économique, sous réserve des considérations relatives au terrain. Les coûts associés au transfert ou à l'aménagement prévu du terrain visé sont assumés par la province. Les ministères ou organismes provinciaux susceptibles d'intervenir dans le processus sont les suivants : ministère des transports et des routes, services publics, ministère du patrimoine, ministères de l'énergie, des mines et des autres ressources naturelles, et ministère de l'environnement. Dans certaines provinces, un organisme unique (comme le Saskatchewan Indian and Métis Affairs Secretariat) coordonne les démarches effectuées auprès des différents ministères provinciaux.

Gouvernements municipaux urbains et ruraux

La politique exige que des consultations écrites aient lieu avec les municipalités urbaines et rurales dont les frontières englobent le terrain visé par une proposition d'ajout. En Saskatchewan, les municipalités font partie d'une association provinciale (soit la Saskatchewan Association of Rural Municipalities ou SARM, soit la Saskatchewan Urban Municipalities Association ou SUMA) qui fait pression en leur nom afin que les questions d'intérêt mutuel soient abordées de manière uniforme. En Colombie-Britannique, les syndicats d'arrosants se préoccupent également de l'emplacement des terres de réserve (s'interrogeant par exemple sur l'état des droits relatifs à l'eau après l'ajout de terres à une réserve).

Tiers

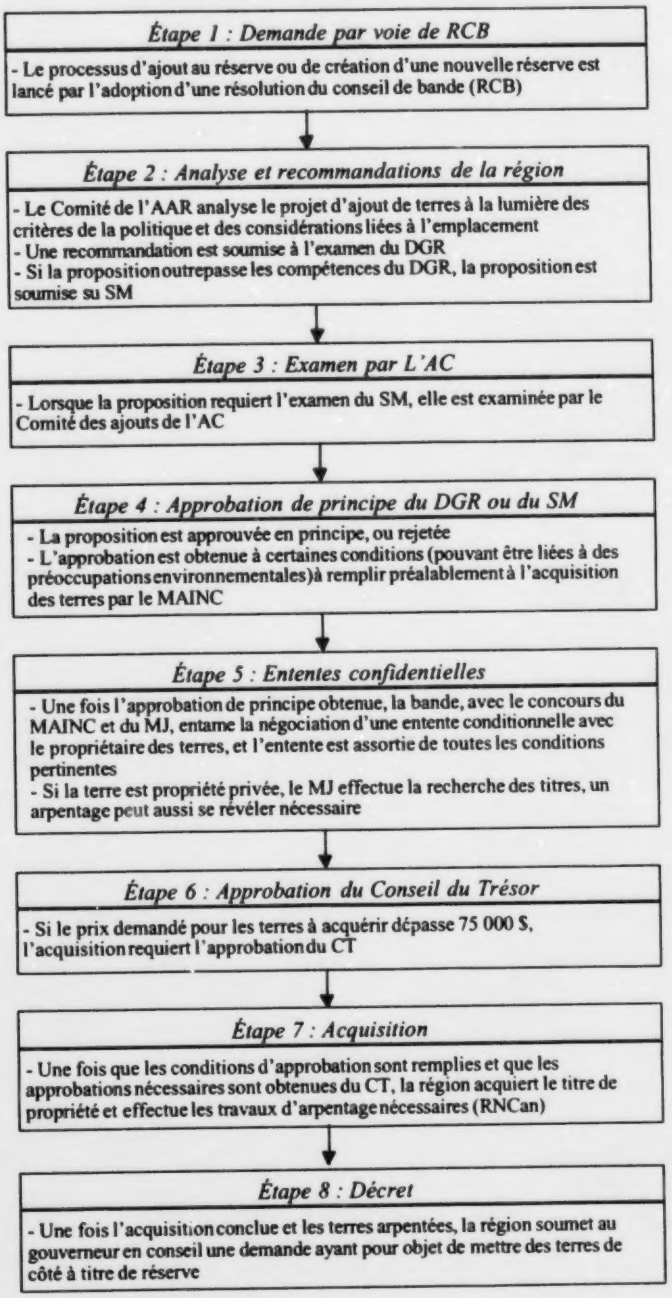
Il peut s'agir du grand public, de propriétaires de terrains privés, des occupants et des propriétaires de terres adjacentes aux terres dont l'ajout est proposé à la réserve, ou encore de personnes détenant des droits d'exploitation du sous-sol ou d'exploitation forestière qui devront obtenir un droit permanent d'accès aux terres ajoutées.

Le processus d'AAR

Le processus d'acquisition de terres en vue de leur ajout à une réserve ou de la création d'une nouvelle réserve se déroule étape par étape, de façon méthodique. Les procédures peuvent varier légèrement selon que le terrain visé est un terrain fédéral relevant du MAINC, un terrain fédéral relevant d'un autre ministère, un terrain provincial ou un terrain privé.

La figure 1 illustre les principales démarches entourant le processus. Chacune de ces démarches comprend un enchaînement de mesures plus ponctuelles. Il faut se rappeler qu'il ne s'agit là que d'une représentation générale du processus et que son déroulement peut varier d'une région à l'autre, tout comme la nature et l'ordre des tâches à accomplir.

Figure 1 : Le processus d'AAR



Source : Chapitre 9, Manuel de gestion des terres

Par exemple, en Ontario, la PAAR est appliquée par un groupe spécial des Services fonciers et fiduciaires (SFF), alors qu'en Colombie-Britannique cette responsabilité est confiée aux gestionnaires locaux relevant des Services de financement et des Services fonciers et fiduciaires. Les agents des Services de financement et de la Gestion des terres, qui relèvent des gestionnaires locaux, sont responsables des dossiers individuels. Pour ces agents, la PAAR n'est qu'une responsabilité parmi de nombreuses autres.

En Saskatchewan, presque tous les ajouts découlent d'ententes sur les DFIT et les revendications spéciales. Suivant l'entente-cadre définitive (ECD) de la Saskatchewan (signée par 26 Premières Nations en 1992, les ajouts de terres aux réserves sont régis par l'annexe 6 et non par le chapitre 9 du Manuel de gestion des terres. Les mêmes critères relatifs aux terrains s'appliquent (y compris l'étude environnementale) mais aucune justification générale ne s'applique sauf celles qui concernent les ententes négociées. Les ententes découlant des DFIT pourraient entraîner des ajouts de l'ordre de 1,6 million d'acres aux réserves. L'entente-cadre couvre une période de 12 ans pouvant être portée à 15 ans.

En Colombie-Britannique, le processus peut emprunter deux voies différentes, selon que l'ajout est motivé par des considérations sociales (projets d'immobilisations) ou par des considérations d'ordre juridique ou stratégique (projets fonciers), car la région établit une importante distinction entre les deux. Les projets d'immobilisations (essentiellement aux fins de logements résidentiels) sont gérés par les agents des Services de financement, et doivent dès le départ faire l'objet d'une étude de faisabilité. Dans les deux cas, il faut suivre une série d'étapes précises.

Comme dans tout processus qui comporte des étapes graduelles, il arrive qu'il y ait des retards. Les examens détaillés de la conformité font nettement ressortir le problème posé par les retards tout au long du processus. Même si dans certains documents, le délai idéal tourne autour de deux ans (un an et demi dans le cas d'un ajout motivé par les DFIT), il semble que la norme soit plutôt de cinq ans ou plus. En Colombie-Britannique, l'ampleur des retards désorganise la planification des Premières Nations. Les membres des Premières Nations que nous avons interrogés nous ont dit que le processus était tellement long que lorsqu'il arrivait à terme, le besoin de logements dépassait ce qui avait été prévu au départ.

La première étape peut être source de retards si la RCB ne contient pas l'information pertinente, si la composition du conseil de bande change, ou si personne dans la bande ne s'occupe activement de faire avancer le dossier. La deuxième étape peut également être source de retards si le comité d'examen des ajouts ne dispose pas de renseignements suffisants pour recommander une approbation de principe. Ce problème a été mentionné relativement à la C.-B. Après l'approbation de principe (4e étape), le respect des conditions fixées peut occasionner d'importants retards, surtout en ce qui concerne les problèmes environnementaux. La 5e étape peut retarder le processus si elle tombe à une période de l'année où il n'est pas possible d'effectuer les travaux d'arpentage (en général, on ne fait pas d'arpentage l'hiver), si les intérêts des tiers ne sont pas tous réglés, ou si le MJ n'arrive pas à faire effectuer rapidement les recherches nécessaires sur les titres. La 7e étape peut occasionner des retards si Ressources naturelles Canada n'effectue pas les levés au moment voulu. Des retards peuvent aussi se produire à la 8e étape, si le décret doit être reformulé ou s'il tarde à être adopté en raison d'une importante charge de travail.

Nous avons noté ce qui suit dans le cadre de nos entrevues et de nos examens détaillés de la conformité :

- en C.-B., les travaux d'arpentage de RNC et la participation du MJ (7e étape) au processus sont les deux principales sources de retards;
- en Alberta, l'étape finale (la 8e étape) est une source importante de retards dans les AAR;
- dans le sud de l'Ontario et en Saskatchewan, le règlement des questions entourant les intérêts des tiers (5e étape) occasionne d'importants retards.

Résumé des AAR effectués à ce jour

Entre le 1er décembre 1991 et le 30 septembre 1994[2], 75 ajouts ont été approuvés par les régions, soit 1 dans la région de l'Atlantique, 11 au Québec, 14 en Ontario, 10 au Manitoba, 8 en Saskatchewan, 10 en Alberta et 21 en Colombie-Britannique. Le tableau 1 indique les superficies exactes qui se sont ajoutées aux réserves depuis 1991, ainsi que les ajouts envisagés.

[2] Au cours de cette période, les régions devaient faire parvenir des rapports trimestriels à l'AC sur les approbations de principe. Cette pratique a cessé après le 30 septembre 1994.

Tableau 1 : Résumé des activités entourant les AAR dans chaque région[3]

Région	Nombre d'acres ajoutés	Justification(s) principale(s)	Activités actuelles et prévues
Atlantique	500	**sociale : développement ordonné de la collectivité**	5 000 acres dans les 20 à 25 prochaines années
Québec	--	**sociale et terres cédées invendues**	environ 20 propositions sont à l'étape de la planification
Ontario	774	**besoins d'ordre géographique : terres cédées invendues, échanges de terres, propositions foncières provinciales, engagement ministériel**	62 000 acres (21 approbations de principe) prévisions concernant 250 000 acres
Manitoba	30 500	**Droits fonciers issus de traités et revendications particulières**	6 revendications totalisant 251 000 acres
Saskatchewan	7 000	**Droits fonciers issus de traités**	1,6 million d'acres liés aux DFIT 100 000 acres achetés par suite de revendications particulières de 100 à 150 000 acres additionnels prévus relativement à des revendications particulières
Alberta	102 000	**Droits fonciers issus de traités : obligation légale**	120 000 acres additionnels liés aux revendications
Colombie-Britannique	430	**Sociale (logement résidentiel) et juridique/stratégique (ex., terres assujetties à l'article 35)**	141 propositions en traitement (concernant habituellement de petites parcelles de terrains) revendication globale de 2 000 km^2 (100 millions $) dont la négociation vient de prendre fin chevauchement de revendications couvrant 110 p. 100 de la superficie totale de la C.-B.
Yukon	2,5	**Revendication globale**	120 acres additionnels à l'étude
Territoires du Nord-Ouest	s.o	s.o.	1 proposition est à l'étude

Sources : T.K. Gussman Associates Inc., *Planning Report for the Evaluation of Additions to Reserves*, Octobre 1995, et entrevues avec des fonctionnaires régionaux du MAINC.

[3] Renseignements connus en février 1996.

Section 3 - Conclusions détaillées : Pertinence de la politique

1er point : ***La politique est-elle encore pertinente, compte tenu des travaux actuels et prévus ayant trait aux revendications territoriales, de l'accroissement des restrictions financières, de l'intérêt accru porté aux réserves urbaines et de la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale?***

Constatations

Nous présentons dans les pages qui suivent nos conclusions détaillées sur la pertinence de la politique. Ces conclusions reposent sur l'examen de documents, sur des entrevues, sur des visites sur place et sur l'atelier. Leur portée est nationale, mais nos visites sur place nous ont permis de faire des constatations plus détaillées. Les différentes rubriques reflètent les principaux sujets abordés dans les entrevues et dans le cadre de la collecte de données.

Questions nouvelles dont la politique ne traite pas

À l'AC et dans les régions, nos interlocuteurs ont mentionné un certain nombre de questions nouvelles que la PAAR ne couvre pas bien. Précisons d'emblée que selon le MAINC, les questions sont de deux ordres, c'est-à-dire les questions liées à la politique elle-même, et celles qui sont liées à son application. La nature et l'importance des questions nouvelles varient selon les régions. En résumé :

AC

La majorité des personnes interrogées à l'AC ont indiqué que la question de l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales était une question politique d'importance dont la PAAR ne traite pas suffisamment. À l'heure actuelle, suivant la PAAR, lorsque la Première Nation et la municipalité s'entendent sur un niveau d'indemnisation, le Ministère s'abstient d'intervenir et, si tous les autres aspects de la politique sont respectés, les terres sont ajoutées à la réserve. La politique précise également que lorsque la Première Nation et la municipalité n'arrivent pas à s'entendre sur le niveau d'indemnisation pour les pertes fiscales, le sous-ministre peut néanmoins approuver l'ajout si l'offre la plus élevée présentée par la Première Nation est raisonnable en tout état de cause. Cependant, la politique ne fournit aucune indication sur la façon de juger du caractère «raisonnable» de l'offre.

Récemment, le Comité supérieur des politiques a accepté d'ajouter à la politique un ensemble de critères permettant de régler ce point. Plutôt que d'établir une formule (p. ex., 5 ou 22,5 fois les pertes fiscales nettes, comme dans le cas de l'accord sur les DFIT et comme ce qui a été demandé en Saskatchewan relativement aux situations non motivées par les DFIT), ces critères tiennent compte des circonstances particulières entourant chaque proposition.

Les personnes interrogées ont également mentionné d'autres questions générales qui prennent un relief nouveau, notamment :

- le cas des réserves appartenant à plus d'une bande;
- le recours à la justification d'ordre économique.

Elles ont également mentionné certaines questions nouvelles qui se posent relativement à l'application de la politique :

- droits d'exploitation du sous-sol en regard des droits d'accès en surface;
- situations dans lesquelles les risques à long terme pour l'environnement sont élevés.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Les examens de conformité et les entrevues réalisés dans la région de l'Ontario ont permis de relever un certain nombre de questions nouvelles qui ne sont pas suffisamment couvertes par la politique.

De l'avis des municipalités, les principales questions nouvelles à se poser sont les suivantes :

- nécessité d'indemniser les municipalités pour les pertes fiscales résultant de l'ajout de terres à une réserve;
- garantie selon laquelle les règlements de la bande et leur application sont compatibles avec ceux de la municipalité;
- nécessité d'une entente sur la fourniture de services (eau, égout, accès, etc.) au terrain faisant l'objet d'un ajout.

D'après le MAINC, la principale question nouvelle dont la politique ne traite pas bien concerne le recours à la justification d'ordre économique. Cette justification soulève certaines préoccupations relativement à l'évitement fiscal et à la concurrence avec les entreprises locales.

Région de la Saskatchewan :

Les entrevues avec les divers intervenants ainsi que les résultats des examens de conformité réalisés dans la région de la Saskatchewan ont permis de cerner un certain nombre de questions nouvelles découlant de l'application de la Politique sur les ajouts aux réserves.

Selon les municipalités, représentées par la SUMA et la SARM, la question des pertes fiscales est de première importance. Les pertes fiscales minent tout spécialement la capacité des municipalités rurales d'entretenir les routes. Les municipalités préféreraient que des dispositions semblables à celles qui sont contenues dans l'ECD s'appliquent partout dans la province.

Selon la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), qui représente les Premières Nations de la Saskatchewan pour les questions territoriales, les principales questions nouvelles dont la politique ne traite pas adéquatement sont les suivantes :

- règlement rapide des questions concernant les tiers (p. ex., droits relatifs à l'eau, droits de passage des services publics, etc.) : Lorsque certains tiers ont des droits, les droits accordés par la province sont habituellement remplacés par un droit fédéral au moment du transfert des terres à la réserve. Sinon, le droit continue de relever de la province et on le soustrait au transfert. La façon dont il faut traiter exactement les droits des tiers n'est pas toujours claire et doit souvent faire l'objet de recherches, d'un levé légal et d'autres mesures, ce qui ne fait que rallonger le processus de transfert. En Saskatchewan, certains intérêts relatifs à des tiers se révèlent très difficiles à résoudre;

- l'accès en surface, y compris les questions relatives aux minéraux : Aux termes de l'ECD, les Premières Nations peuvent maintenant acheter les droits d'exploitation du sous-sol en plus des droits de superficie. Cependant, des problèmes d'accès se posent lorsque les terres visées sont déjà la propriété d'un tiers.

Région de la Colombie-Britannique :

En Colombie-Britannique, d'après les personnes du MAINC interrogées et les examens de conformité, les questions nouvelles les plus importantes ont trait à :

- la justification économique des ajouts aux réserves : Les bandes s'efforcent de faire rajouter des terres aux réserves essentiellement, sinon uniquement, pour des raisons économiques (c.-à-d. qu'elles veulent faire ajouter des terres ayant un important potentiel économique et permettant également de diminuer les impôts des Autochtones), ce que la PAAR n'autorise pas;

- la concurrence et le chevauchement des revendications territoriales : Il est important pour la région de s'assurer qu'il n'y a ni concurrence ni chevauchement entre les AAR proposés et les revendications territoriales de deux ou plusieurs Premières Nations.

Certaines questions nouvelles ne sont pas directement liées à la politique elle-même mais influent considérablement sur son application :

- les ressources naturelles (bois marchand, droits miniers) : Le Ministère n'a pas les ressources voulues pour acheter le bois marchand, ce qui mine sa capacité d'acheter des terres pouvant être ajoutées à une réserve lorsqu'il y a bois marchand sur ces terres. La bande non plus ne peut assumer le prix du bois marchand, et la province ne vendra ses terres que lorsque le bois aura été abattu et enlevé. La question est source de plusieurs problèmes graves dans la région; en fait, elle bloque complètement un processus lancé récemment afin d'ajouter des terres à une réserve.

  Au chapitre des droits miniers, une bande a vu son dossier bloqué lorsque le gouvernement provincial a accordé des droits d'exploitation à une société minière relativement à des minéraux se trouvant dans le sous-sol des terres visées. La Première Nation a dû payer plus de 10 millions $ pour racheter les droits d'exploitation de la société en question, ce qui représente un coût élevé pour les contribuables de la Colombie-Britannique et du Canada;

- biens excédentaires de l'État fédéral : En Colombie-Britannique, des bandes voudraient faire ajouter à leurs réserves un certain nombre de bases militaires maintenant fermées. L'ajout de ces terres soulève d'évidentes préoccupations environnementales, et la politique ne laisse aucune marge quant à l'ajout de terres contaminées. Compte tenu des besoins pressants des bandes au chapitre du logement, le long travail que suppose la décontamination ralentit considérablement le processus.

D'après un porte-parole provincial, la province estime que deux questions nuisent à l'application de la politique, à savoir :

- problème des terres autrefois libres et quittes de toute charge mais qui font maintenant l'objet de droits d'exploitation accordés à des tiers (le Canada reconnaît les droits de passage des services publics sur les terres de réserve) : Le dégrèvement des droits accordés à des tiers est un processus coûteux (le Canada préfère la résiliation de l'accord conférant ces droits et la conclusion d'un nouvel accord). Les bandes ont tendance à majorer les frais relatifs aux droits de passage (d'après la valeur marchande du terrain), c'est ce qui oblige les services publics à payer beaucoup plus cher;

- terres dont l'ajout à une réserve est presque certain mais qui ne sont pas encore transférées au gouvernement fédéral : Le permis d'occupation[4] qui permet à la bande de commencer à défricher la terre avant même son transfert préoccupe la province sur le plan juridique et sur le plan de la responsabilité.

Quelques personnes représentant les municipalités ont indiqué que la politique doit être plus claire; par exemple, que fait une municipalité lorsqu'une bande ne respecte pas l'accord conclu avec la municipalité (selon un interlocuteur, la chose s'est déjà produite)?

Autres régions

D'après les entrevues réalisées auprès de représentants du MAINC dans les autres régions, aucune question nouvelle ne se pose, sauf dans la région du Manitoba. Dans cette région, les deux grandes questions que la politique ne permet pas de régler sont les suivantes :

- le manque de clarté des directives concernant l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales : L'indemnisation d'une municipalité pour les pertes fiscales devrait s'appuyer sur une liste de vérification semblable à celle qui est utilisée pour l'étude environnementale;

- la création de nouvelles bandes/de nouvelles collectivités : Elle nécessite d'importantes étendues de terrains et doit faire l'objet de directives claires et détaillées.

Cependant, il faut également noter qu'au Manitoba, la plupart des ajouts aux réserves sont effectués dans le cadre d'une revendication particulière ou dans l'exercice d'un DFIT.

Questions nouvelles dont la politique ne traite pas

AC

Les porte-parole interrogés à l'AC pouvaient difficilement commenter l'incidence des restrictions financières sur le nombre et la nature des propositions parce qu'il se fait très peu de choses au chapitre des AAR à l'AC depuis 1991 (année où la responsabilité d'appliquer la politique a été déléguée aux régions), et parce que depuis que les régions ont cessé de produire des rapports trimestriels sur les ajouts, en 1994, l'AC ne suit plus ces dossiers.

---

[4] Le permis provincial d'occupation permet à la bande de commencer à défricher la terre pour la réalisation du projet domiciliaire avant que cette terre soit transférée au gouvernement fédéral. Il contient une clause qui précise effectivement qu'après une certaine période de temps (habituellement deux ans), la terre devrait être remise dans son état original, c.-à-d. que toute structure qui y aurait été érigée devrait être rasée.

Visites sur place

Ontario

En Ontario, les personnes du MAINC interrogées ont indiqué que les restrictions financières avaient entraîné une diminution des achats de terres urbaines.

Région de la Saskatchewan :

Les représentants du MAINC dans la région ont dit que même si les restrictions financières ne posent pas de problèmes pour l'instant, elles pourraient en poser si elles ne permettent pas de consacrer des ressources suffisantes au transfert de terres visées par l'ECD. Comme on l'a vu, les AAR supposent le déploiement d'efforts importants de la part non seulement du MAINC mais du ministère de la Justice, de Ressources naturelles Canada et peut-être d'autres ministères fédéraux. Ils supposent également l'intervention de plusieurs ministères provinciaux, de la FSIN et des Premières Nations. Si l'un des nombreux intervenants clés manque de personnel ou de fonds, le transfert des terres pourrait en être considérablement retardé.

Région de la Colombie-Britannique :

D'après les entrevues réalisées en C.-B., compte tenu du coût élevé des terres urbaines et du problème lié aux ressources naturelles, on constate que les restrictions financières :

- entraînent une réduction des achats de terres urbaines, comme en Ontario;
- font diminuer le nombre d'ajouts aux réserves de terres non contiguës, en raison du coût des services de raccordement aux systèmes en place (incendie, eau, services);
- font diminuer le volume d'ajouts aux réserves dans lesquels intervient la question du «bois marchand»;
- peuvent avoir contribué à la forte décentralisation des dossiers d'AAR dans la région; cependant, la décentralisation est elle-même le fruit d'une généralisation des descriptions de poste et des contraintes liées à la charge de travail.

Autres régions

Au MAINC, les représentants de deux autres régions ont indiqué que les restrictions financières influaient sur le nombre d'AAR. Au Québec, comme c'est le Ministère qui achète les terres devant être ajoutées aux réserves, il est parfois difficile de trouver les fonds nécessaires. Au Manitoba, les restrictions financières ralentissent le processus d'AAR, et particulièrement les étapes qui concernent Ressources naturelles Canada, le ministère de la Justice et le service provincial des levés.

Fourniture d'indications suffisantes sur les propositions ayant trait à l'ajout de terres urbaines/rurales/contiguës/noncontiguës

AC

D'après les personnes interrogées à l'AC, la distinction entre terres urbaines, terres rurales et terres non contiguës ne soulève aucune difficulté dans l'application de la politique. Les aspects qui sont importants sont importants dans tous les dossiers, c'est-à-dire le «bon voisinage» (les questions relatives au terrain, les situations concernant des tiers ainsi que les questions municipales et provinciales doivent être prises en considération et résolues), et les coûts. En outre, les Premières Nations savent généralement ce que permet la politique indépendamment de la nature de l'ajout envisagé.

Toutefois, il importe de souligner que l'ajout de terres urbaines a d'importantes répercussions sur la fourniture de services municipaux. En outre, le coût élevé des terres urbaines dans certaines régions (comme la C.-B.) fait que ce type d'ajout est plus coûteux. Parallèlement, l'ajout de terres rurales non contiguës fait augmenter considérablement la demande de services divers et par conséquent, entraîne une augmentation des coûts pour la municipalité.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Les problèmes liés à la justification économique en Ontario sont le signe que la politique n'est pas suffisamment claire sur ce point. Cette ambiguïté est source de frustrations pour le MAINC et les Premières Nations.

Région de la Saskatchewan :

Nous avons constaté qu'à toutes fins pratiques, à l'heure actuelle, la PAAR qui figure au chapitre 9 du Manuel sur les terres a été en grande partie supplantée par l'Entente sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan conclue le 22 septembre 1992 (l'ECD). En Saskatchewan, les travaux entourant les AAR sont actuellement dominés par les activités découlant des DFIT, lesquelles sont assujetties à l'annexe 6 de l'ECD. Le critère d'acceptation tripartite prévu à l'annexe 6 établit une version modifiée et, dit-on, plus simple du processus d'AAR pour le transfert de terres aux Premières Nations.

Nous avons trouvé que le degré de difficulté des revendications particulières varie d'un cas à l'autre, et qu'il y a certaines différences selon qu'il s'agit de terres urbaines, de terres rurales, de terres contiguës ou de collectivités nordiques. Il est cependant difficile de formuler des remarques générales quant au genre de cas qui sont les plus faciles ou les plus difficiles à traiter.

Région de la Colombie-Britannique :

Les personnes du MAINC ont indiqué qu'à leur avis, la PAAR fournit des indications suffisantes concernant les propositions d'ajouts de terres urbaines et non contiguës. Selon les membres des Premières Nations interrogées, les indications ne sont pas suffisantes (elles sont nulles selon certains), surtout en ce qui concerne le bois debout (selon eux, le gouvernement fédéral n'a été d'aucune aide à la bande). Les PN aimeraient que le gouvernement fédéral les appuie davantage dans leurs négociations avec la province à ce chapitre.

Nous avons constaté en discutant avec les représentants municipaux que ces derniers ignorent l'existence de la PAAR (même s'ils en ont suivi le processus). Les personnes interrogées ont indiqué qu'elles aimeraient avoir un exemplaire de la politique pour être mieux renseignées avant d'entamer des négociations avec une bande. Les municipalités ont très peu de fonds à consacrer à l'embauche d'avocats et de consultants qui pourraient les conseiller relativement au processus de négociations.

Autres régions

Selon la plupart des personnes du MAINC interrogées, la politique fournit amplement d'indications sur toutes les propositions possibles. Au Manitoba, les avis sont partagés à savoir si la politique peut vraiment guider les propositions. D'un côté, sa souplesse est un avantage, mais d'un autre, il y a des cas où les directives devraient être plus claires. Les personnes interrogées jugent tout spécialement que les ajouts de terres urbaines devraient faire l'objet de directives plus détaillées que les ajouts de terres rurales. Cet avis est partagé par les fonctionnaires du MAINC de l'Alberta, selon qui tout ajout de terres urbaines est plus complexe, du fait qu'il y a beaucoup plus d'obstacles à franchir, notamment l'étude environnementale.

Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, toutes les terres sont des terres fédérales qui sont ou bien ajoutées aux réserves dans le cadre de revendications particulières, ou bien mises de côté pour le bénéfice d'une Première Nation. Selon les représentants du MAINC interrogés dans ces deux régions, les directives fournies par la politique sont mal adaptées au «modèle» d'ajouts des terres dans le Nord.

La PAAR et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

AC

La majorité des personnes interrogées à l'AC ont dit qu'à leur avis, la PAAR ne faisait pas obstacle au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cependant, certaines personnes ont reconnu que les Premières Nations ne sont pas nécessairement du même avis.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

D'après les entrevues réalisées auprès du personnel des Premières Nations et d'autres personnes sachant comment les Premières Nations perçoivent la politique, on peut dire que les avis sont très partagés parmi les Premières Nations quant à la pertinence de la politique, selon la façon dont elles gèrent leurs affaires.

D'un côté, les Premières Nations qui ont négocié le transfert de terres en recourant au processus des revendications particulières ou à un autre processus supposant que le gouvernement a l'obligation claire de fournir des terres voient dans le processus d'AAR un ensemble d'étapes finales dans le transfert des terres négociées, et elles sont relativement optimistes. Elles y voient un complément nécessaire, quoique un peu lourd, au processus des revendications. Leur attitude montre qu'elles sont à peu près certaines d'obtenir les terres qu'elles ont négociées.

D'un autre côté, le temps qu'il faut pour franchir toutes les étapes du processus d'AAR et pour compléter le transfert à la réserve peut encore être source de vexations considérables. La chose est particulièrement vraie dans le cas des Premières Nations qui ajoutent de nouvelles terres à leurs réserves en l'absence d'engagements ou d'obligations en ce sens de la part du gouvernement.

Région de la Saskatchewan :

La FSIN, s'exprimant au nom des Premières Nations, a dit que la politique aidait ces dernières à gérer leurs affaires mais que toute modification de cette politique devait faire explicitement appel à la participation des PN. Le porte-parole de la FSIN a de plus indiqué que les Premières Nations auraient davantage besoin d'un mécanisme semblable à celui de l'«ombudsman» pour résoudre leurs problèmes. Cela les aiderait à atteindre leurs objectifs et à se fixer des buts annuels, par exemple, concernant le nombre d'acres à ajouter à la réserve.

Région de la Colombie-Britannique :

D'après les personnes du MAINC interrogées, la PAAR ne nuit en rien au droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, selon les membres des Premières Nations interrogés, la politique leur nuit dans leurs tentatives d'autogestion. Plus particulièrement, les Premières Nations recherchent le développement économique. En outre, elles ont besoin d'aide financière pour l'exploitation des ressources naturelles.

Autres régions :

En général, les fonctionnaires du MAINC des autres régions jugent que la politique ne fait pas obstacle au droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Le MAINC reconnaît néanmoins que les Premières Nations peuvent trouver que le processus d'AAR leur met des bâtons dans les roues. La principale raison tient à l'extrême lenteur du processus : les PN peuvent se donner des plans d'affaires qui, au moment d'être mis à exécution, ont perdu toute validité.

Résumé des constatations

Voici donc nos constatations :

- Si l'on se reporte au tableau 1, qui indique les ajouts effectués depuis 1991, on voit que le nombre total d'acres ajoutés aux réserves depuis cette date est relativement minime comparativement au nombre d'acres dont l'ajout a été proposé. La situation est particulièrement frappante en Saskatchewan, où seulement 7 000 acres ont été ajoutés aux réserves sur les 1,6 million[5] proposés.

- La politique ne couvre pas bien les questions suivantes :

  - indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales;
  - justification économique (parmi les participants à l'atelier, aucun ne pouvait se rappeler un transfert de terres motivé par ce critère);
  - concurrence et chevauchement des revendications territoriales.

- Relativement à l'application de la politique, les questions suivantes ne sont pas bien couvertes :

  - règlement des questions concernant les tiers (accès des particuliers propriétaires, services publics, etc.), y compris le rapport entre les droits d'accès en surface et les droits d'exploitation du sous-sol (p. ex., relativement aux minéraux, au pétrole et au gaz);
  - compatibilité avec les règlements municipaux et les mesures connexes d'application.

  En outre, l'atelier a permis de dégager trois autres questions clés qui se font jour :

  - la politique couvre mal la question des réserves qui appartiennent à plus d'une bande;
  - le cas des terres fortement contaminées et des coûts additionnels nets que leur ajout entraîne pour une région à long terme n'est pas suffisamment pris en considération dans l'application de la politique.

- Un petit nombre de questions nouvelles se posent également relativement au processus d'AAR, bien qu'elles ne soient pas liées à la politique proprement dite; mentionnons à cet égard la question du bois marchand en Colombie-Britannique et celle des biens excédentaires de la Couronne.

---

[5] Aux termes de l'ECD, les 1,6 million d'acres doivent être ajoutés aux réserves d'ici à 2004 (délai pouvant être porté à 2007).

- Certains indices montrent que les restrictions financières influent sur le processus d'AAR dans deux des régions visitées. Par exemple :

  i) En Ontario, les restrictions financières peuvent influer sur l'ajout de terres urbaines aux réserves.

  ii) En Saskatchewan, les consultants croient que les restrictions financières pourraient limiter le nombre de personnes affectées dans l'avenir aux AAR, ce qui entraînera des retards dans le traitement des propositions d'ajouts.

  iii) En C.-B., les restrictions financières pourraient influer sur :

  - les ajouts de terres urbaines : la valeur marchande des terres urbaines est tellement élevée en C.-B. qu'il y en a eu très peu, voire pas du tout, d'ajoutées à une réserve;
  - le nombre d'ajouts de terres non contiguës, compte tenu du coût des services devant y être fournis;
  - l'application décentralisée de la PAAR.

  Les participants à l'atelier ont ajouté qu'en fait, les restrictions financières limitent les ajouts de terres urbaines et de terres contiguës partout au Canada non seulement en Colombie-Britannique et en Ontario. Ils ont également précisé que les terres non contiguës n'obtiennent habituellement pas le statut de réserve sauf dans le cas d'une nouvelle bande ou d'une nouvelle réserve.

- De façon générale, dans la plupart des bureaux régionaux du MAINC, on trouve que la politique fournit les indications voulues pour son application. Toutefois, la politique est moins pertinente dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Le degré de difficulté qu'éprouve une région à ajouter des terres urbaines à une réserve par rapport à des terres rurales non contiguës n'est pas le même d'une région à l'autre et d'un cas à l'autre. Ce point a été confirmé par les participants à l'atelier.
  Les intervenants municipaux et ceux des Premières Nations estiment que les indications qui leur sont fournies en cours de processus sont loin d'être suffisantes. Par exemple, les participants à l'atelier ont indiqué que, même si la politique prévoit que les PN communiqueront avec les tiers, elle n'indique pas comment les Premières Nations doivent traiter les questions concernant les tiers.

- Certaines Premières Nations trouvent que la PAAR rend plus difficile l'atteinte de leurs objectifs d'autogestion.

Section 4 - Efficacité de la politique

À quel point la politique et les procédures qui l'accompagnent offrent-elles un outil efficace aux régions, aux Premières Nations et au public pour traiter l'expansion des réserves?

- ***Les régions se conforment-elles à la PAAR dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont délégués?***
- ***Quelles sont les forces et les faiblesses du système actuel?***

Constatations

Nous présentons dans les pages qui suivent nos conclusions détaillées sur la pertinence de la politique. Ces conclusions reposent sur l'examen de documents, sur des entrevues, sur des visites sur place et sur l'atelier. Leur portée est nationale, mais nos visites sur place nous ont permis de faire des constatations plus détaillées. Les différentes rubriques reflètent les principaux sujets abordés dans les entrevues et dans le cadre de la collecte de données.

Satisfaction des intervenants (Premières Nations, municipalités et province) à l'égard de la politique et des procédures dont elles s'accompagnent)

AC

Les personnes interrogées à l'AC sont d'avis que les comités régionaux chargés d'étudier les propositions d'ajouts fonctionnent plutôt bien. Toutefois, il existe des différences d'une région à l'autre quant à l'application de la politique et au degré d'intervention d'autres programmes.

Les personnes interrogées trouvent en général que le processus d'AAR est long, surtout aux yeux des Premières Nations et des municipalités. Cependant, compte tenu de ce qu'implique le transfert d'un terrain, il est impossible d'éliminer l'une ou l'autre des étapes. Par contre, il serait peut-être possible de mieux gérer les différentes étapes, par exemple, d'en réaliser certaines de façon simultanée.

Dans l'ensemble, ces personnes estiment que les procédures applicables à l'étude des propositions dans chaque région sont conformes à la politique.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

L'efficacité de la politique peut être considérée selon deux points de vue distincts, soit celui des Premières Nations et celui du gouvernement fédéral. Les Premières Nations veulent ajouter des terres à leur assise territoriale actuelle pour diverses raisons à la fois historiques et actuelles. Aux yeux d'une Première Nation, l'important est de savoir si la politique facilite effectivement ces ajouts et, le cas échéant, dans quelle mesure elle accélère les choses. Ce qui l'intéresse, c'est de savoir combien de temps s'écoulera entre le moment où un besoin est cerné et celui où il est comblé.; elle se pose donc la question suivante : «La politique conduit-elle effectivement à l'octroi de terres de façon efficace et rapide?»

Le gouvernement fédéral doit savoir à quoi servira le transfert de terres et quels en seront les effets subséquents. D'après les cas que nous avons étudiés et nos entrevues, le dossier semble avancer relativement bien :

- lorsqu'une réserve fait l'objet d'une revendication particulière reposant sur une obligation légale ou constitutionnelle;
- lorsqu'un engagement ministériel a été pris;
- lorsque la province est disposée à rendre les terres visées disponibles;
- lorsqu'il s'agit de rendre des terres expropriées ou cédées.

Les dossiers progressent moins facilement s'il n'y a aucun rapport entre la réserve et les terres visées, et surtout si la Première Nation n'a aucun droit historique à l'égard des terres en question et qu'elle veut les incorporer à une réserve pour des «raisons économiques».

À de nombreuses reprises, il a été possible de constater que lorsque les intervenants font leurs «devoirs» et traitent rapidement les documents demandés, le dossier reçoit beaucoup plus d'attention et progresse donc plus rapidement que d'autres. Le dossier dont on dit qu'il a franchi les différentes étapes plus rapidement (2,5 ans) était piloté par un consultant engagé à plein temps pour fournir les documents nécessaires et suivre les choses. Les dossiers lents à régler sont souvent ceux qui, dès le départ, s'appuient sur des documents incomplets ou insuffisants, ou encore ceux dans lesquels les Premières Nations n'ont pas réagi rapidement à une étape critique comme celle de la signature du levé légal.

Le porte-parole d'un groupe autochtone a évoqué la complexité des documents requis. Certaines Premières Nations trouvent la documentation difficile à comprendre et peuvent refuser de l'utiliser. Certains ont suggéré que le Ministère indique clairement quels documents les Premières Nations doivent remplir et lesquels doivent être remplis par le gouvernement. À leur avis, si les Premières Nations comprenaient qu'elles sont responsables d'une proportion relativement limitée des documents nécessaires à un ajout, elles y seraient sans doute moins réfractaires.

Région de la Saskatchewan :

En Saskatchewan, la grande priorité du MAINC et de la FSIN est d'accroître considérablement le nombre de terres transférées à des réserves au cours des deux à trois prochaines années, sans quoi il risque de s'accumuler un important arriéré de dossiers difficiles à faire avancer dans les dernières années d'application de l'ECD.

Par ailleurs, les membres du comité sur les ajouts aux réserves (CAAR) sont relativement satisfaits de la politique et des procédures prévues pour le traitement des ajouts découlant des DFIT et de revendications particulières. Toutefois, ils estiment qu'il reste encore beaucoup à faire pour accélérer l'application de la politique dans le cadre de l'ECD.

Les membres de la FSIN interrogés sont généralement d'avis que le mécanisme de transfert des terres s'améliore et qu'il faudrait faire attention aux problèmes d'engorgement. Ils croient que l'on pourrait simplifier le processus si les intervenants s'entendaient sur le règlement de diverses questions, notamment les questions concernant des tiers. Cet organisme a établi un diagramme de déroulement des principales activités découlant d'une proposition d'ajout. On y précise le temps qu'il faut au MAINC, à la province et aux Premières Nations pour mener à terme chacune de ces activités. Ce diagramme pourrait servir à fixer des délais types pour la réalisation de chaque activité et à établir un cadre de responsabilité à l'égard des ajouts découlant des DFIT.

Quant aux porte-parole des municipalités, ils trouvaient au début que le processus était long, mais c'était surtout parce que les municipalités étaient généralement mal renseignées à ce sujet. Les municipalités urbaines de la Saskatchewan se sont donc regroupées pour former la Saskatchewan Urban Municipalities Association (SUMA), et ainsi mieux encadrer les procédures entourant les négociations avec les bandes et la conclusion des ententes de services avec les municipalités. Les municipalités rurales ont pour leur part formé la Saskatchewan Association of rural Municipalities (SARM), qui les représente auprès des bandes. Bien que l'interface entre les Premières Nations et les municipalités semble meilleure qu'auparavant, la SARM voudrait que soit réglée la question des pertes fiscales occasionnées aux municipalités par le transfert de terres dans le cadre de revendications particulières. Cet organisme préférerait que des dispositions semblables à celles qui sont prévues dans l'ECD s'appliquent à tous les cas d'AAR dans la province. Pour les transferts de terres rurales, cela se traduirait par l'application d'une formule semblable à celle qui établit un coefficient de 22,5 pour l'indemnisation pour les pertes fiscales municipales. Dans le cas de revendications particulières touchant des terres urbaines, il faudrait alors négocier des ententes semblables à celles qui ont été conclues à Saskatoon et à Fort Qu'Appelle.

La province traite les questions entourant les AAR par l'intermédiaire de son Saskatchewan Indian and Métis Affairs Secretariat (SIMAS). Le personnel du SIMAS nous a indiqué que tout comme la SUMA et la SARM, la province est relativement satisfaite du cadre conceptuel sur lequel repose la PAAR.

Les entrevues réalisées auprès d'intervenants des Premières Nations et des municipalités nous ont permis de cerner au moins deux sources possibles de retards importants dans l'avancement d'un dossier :

1. L'évaluation environnementale : L'évaluation environnementale peut consister en une simple inspection rapide mais aussi en un examen approfondi si l'on craint certains problèmes de santé et de sécurité. Il faut que la terre visée soit débarrassée de ses contaminants avant d'être transférée à une réserve, et toutes les mesures possibles sont prises pour que les terres devant faire l'objet d'un transfert soient décontaminées avant d'être confiées à la responsabilité fédérale. Cependant, dans certains cas, les résultats de l'évaluation environnementale peuvent entraîner d'importants retards même s'il s'agit de déversements de moindre importance (comme un déversement d'huile de tracteur).

2. La province : Les municipalités trouvent que la province semble réfractaire à l'octroi du statut de réserve, surtout lorsqu'il s'agit de terres urbaines. Comme aucun ministère provincial en particulier n'est responsable des ajouts, les municipalités doivent traiter avec différentes sociétés provinciales (comme SaskPower), ce qui ne fait qu'ajouter d'autres étapes à un processus qui prend déjà beaucoup de temps.

Région de la Colombie-Britannique :

Les membres du CAAR estiment dans l'ensemble que les politiques et les procédures entourant le traitement des propositions d'AAR sont satisfaisantes. Selon les fonctionnaires du MAINC, il y a fort à parier que les intervenants des Premières Nations imputeront tout retard important à la politique et à ses procédures.

Nos examens de conformité montrent que d'importants retards se produisent dans la période initiale qui fait suite à la RCB. Il semble que la complexité de la filière sociale, qui oblige la tenue d'une étude de faisabilité[6], qui comporte deux examens du CAAR et qui doit obligatoirement se rattacher à un projet imminent d'immobilisations (lequel nécessite une vérification et une évaluation environnementales) est également source de retards. Il semble en outre que les responsabilités du ministère de la Justice occasionnent certains retards, surtout pour la production des documents relatifs au décret. Le ministre de la Justice ne peut toutefois rien signer avant que toutes les charges soient levées.

En général, les représentants municipaux trouvent que la bureaucratie est beaucoup trop lourde et que le gouvernement fédéral ne les aide pas beaucoup. À leur avis, les préoccupations municipales (concernant par exemple les permis d'occupation) ne sont pas prises en considération. Les municipalités n'ont aucun interlocuteur précis au ministère, leurs appels téléphoniques et leurs lettres restent sans réponse.

---

[6] Cette étape préliminaire est unique à la région de la C.-B. Dans cette région, les ajouts aux réserves sont divisés en deux groupes, soit les projets d'immobilisations et les projets fonciers. Tous les projets d'immobilisations (en C.-B., la majorité des ajouts tombent dans cette catégorie) nécessitent la réalisation d'une étude de faisabilité visant à justifier l'ajout en question.

Il semble y avoir beaucoup d'insatisfaction à l'égard du processus d'AAR chez les membres des Premières Nations interrogés (et d'après l'étude des dossiers). Le processus est très lent et les Premières Nations n'y voient qu'une succession de mesures dilatoires. Dans un cas, les délais sont entièrement attribués à la province et dans un autre, ils sont attribués à la bureaucratie (MAINC, gouvernement provincial, etc.). À leur avis, il y a place à l'amélioration mais toutes les parties (y compris la bande) doivent s'occuper activement de faire aboutir le dossier d'AAR. Selon elles, le processus pourrait être un peu simplifié :

- si les questions relatives aux services municipaux étaient réglées après que la terre a obtenu le statut de réserve;
- s'il y avait moins d'interférences avec les provinces.

La province estime pour sa part que la lenteur du processus est surtout attribuable au problème du bois situé sur les terres désignées. Le bois est une ressource importante pour la province et sa valeur doit être prise en ligne de compte.

Autres régions

Dans l'ensemble, les fonctionnaires du MAINC interrogés dans les autres régions se sont dits satisfaits de la politique et des procédures dont elle s'accompagne. Toutes les régions reconnaissent que son application est un processus long et difficile, surtout pour les Premières Nations.

Les personnes interrogées avaient du mal à formuler des suggestions précises sur les moyens de simplifier le processus. Celui-ci doit se dérouler étape par étape, et la patience est de mise. De plus, il faut se rappeler qu'il suppose l'intervention de trois administrations gouvernementales, en plus de l'administration de la bande, et que par nature, les administrations bougent lentement.

Dans la région du Québec, les fonctionnaires du MAINC disent qu'en général, le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux semblent réticents à l'idée d'ajouter des terres aux réserves ou de créer de nouvelles réserves. Cette réticence peut être attribuée en partie à la réaction des milieux politiques et de la population à la crise d'Oka.

Respect de la politique

Visites sur place :

Région de l'Ontario :

En Ontario, les procédures semblent assez bien définies. Le plus souvent, le personnel de district aide la Première Nation à remplir la Liste de contrôle relative à la proposition d'ajout, ce qui prend souvent plusieurs semaines. Ensuite, la proposition (RCB, Liste de contrôle et documentation) est envoyée au bureau régional du MAINC, où le CAAR en fait une première étude. Si la proposition peut aller de l'avant, une série d'étapes s'enclenchent alors : évaluation environnementale, évaluation foncière (si nécessaire) et consultations avec les municipalités et la province. Lorsque ces étapes sont franchies avec succès, la proposition est à nouveau étudiée par le CAAR, et une recommandation est faite au directeur général régional (DGR). L'approbation donnée par le DGR constitue une recommandation au ministre. C'est alors que sont effectués les levés juridiques, les recherches sur les titres et la rédaction du décret.

Région de la Saskatchewan :

Notre équipe a trouvé que les procédures appliquées au bureau régional pour l'observation de la politique étaient adéquates. Le bureau régional du MAINC traite tous les dossiers d'AAR de façon structurée. Un gestionnaire de projet est affecté à chaque dossier, et sa préparation en vue de la présentation au CAAR respecte des étapes bien définies.
Le CAAR est composé des principaux directeurs chargés d'approuver ou de rejeter chaque proposition. D'autres ministères fédéraux comme ceux de la Justice et des Ressources naturelles sont mis à contribution bien avant que la proposition soit présentée au CAAR. Le MAINC s'appuie beaucoup sur le ministère de la Justice, lui confiant le mandat de formuler des avis et des recommandations officielles relativement à toutes les questions clés que soulèvent les propositions d'ajout.

Région de la Colombie-Britannique :

Comme dans les deux autres régions visitées, notre équipe a trouvé que les procédures entourant l'application de la politique étaient adéquates. Cependant, le mécanisme régional d'examen des propositions semble moins structuré que dans la région de la Colombie-Britannique. Nos entrevues avec les fonctionnaires du MAINC de cette région ont révélé qu'aucun cadre supérieur ne siège au comité[7] sur les nouvelles bandes/nouvelles réserves/nouvelles collectivités (NB/NR/NC), et qu'il n'existe aucun procès-verbal officiel des délibérations du comité. Dans cette région, l'observation de la politique repose plutôt sur le gestionnaire du MAINC responsable des propositions d'AAR (il s'agit d'un agent des services de financement ou d'un agent des terres) et sur le ministère de la Justice. L'étude des dossiers nous a permis de constater que chaque proposition est traitée de façon uniforme et méthodique, conformément au guide administratif établi récemment par la région, et que la politique est bien respectée.

---

[7] Comité régional de la C.-B. sur les ajouts.

Autres régions

Les fonctionnaires du MAINC des autres régions nous ont dit que leur CAAR respectif, le DGR, le ministère de la Justice et les agents locaux veillaient au respect de la politique. Selon ces personnes, on s'assure que chaque proposition respecte l'esprit et la lettre de la politique. Dans la plupart des cas, les délibérations du CAAR régional font l'objet d'un compte rendu officiel. Au Manitoba, les propositions sont également étudiées par un comité des politiques et un comité consultatif.

Coût des ajouts proposés

AC

Même si l'AC ne tient pas de données sur le coût des ajouts proposés, l'un de nos interlocuteurs a souligné que le ministère doit étudier sa stratégie à cet égard, car les ajouts auront d'importantes répercussions sur les services votés du MAINC (à mesure que les terres de réserve augmenteront, il y aura plus de gens qui habiteront dans des réserves) : coûts liés au personnel (à l'AC et dans les régions), coûts sociaux (logements, établissements de santé, écoles, etc.), coûts des services de police, des infrastructures, et ainsi de suite.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Le fait que les AAR soient pris en charge par une unité dédiée permet de mieux suivre et connaître le coût des ajouts proposés. En outre, l'un des membres du CAAR de l'Ontario a précisé que lorsque le comité étudie une proposition d'ajouts, il accorde une grande importance à la charge financière que cet ajout entraînera pour le gouvernement fédéral.

Région de la Saskatchewan :

Les fonctionnaires du MAINC nous ont indiqué que le coût des ajouts aux réserves réalisés dans le cadre de l'ECD est essentiellement fonction des forces du marché. L'acquisition par les Premières Nations de terrains privés devant s'ajouter aux terres visées par les DFIT repose sur des transactions de gré à gré. Lorsqu'il s'agit d'une propriété fédérale, le prix de la terre et des biens à vendre à la Première Nation est habituellement fonction d'une évaluation indépendante. Le ministère assume les coûts d'arpentage et de la recherche des titres. Dans le cas d'une revendication particulière, le gouvernement fédéral doit engager les dépenses nécessaires pour bien s'acquitter de ses obligations.

L'étude des dossiers a révélé que le coût de chaque ajout n'est pas toujours connu ni bien documenté.

Région de la Colombie-Britannique :

L'étude des dossiers nous a permis de constater que le coût des ajouts proposés n'est pas bien documenté. Il est donc difficile d'estimer ces coûts et de déterminer s'ils sont acceptables.

Autres régions

D'après les discussions avec les fonctionnaires du MAINC dans les autres régions, nous avons pu établir que dans les régions de l'Atlantique, du Manitoba et de l'Alberta, le coût estimatif des ajouts proposés est habituellement exact, compte tenu des prix du marché.

Dans la région du Québec, on ignore combien coûte le processus d'AAR. Trois agents sont affectés aux AAR en plus d'assumer d'autres responsabilités; il serait difficile d'estimer la proportion exacte des ressources consacrées à cette activité. Toutefois, dans la plupart des cas, les coûts afférents à un ajout sont peu importants.

Lacunes ou «zones grises» de la politique

AC

La seule lacune ou «zone grise» mentionnée par les fonctionnaires de l'AC a trait à la justification économique pouvant motiver un AAR. Cette justification est rarement invoquée et, en fait, elle est difficile à défendre. Comme le précise la politique, les Premières Nations ne peuvent l'invoquer pour éviter de payer des taxes; or, si l'on fait abstraction de la question des taxes, l'ajout ne peut plus se justifier pour des raisons économiques.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

En Ontario, la justification d'un ajout pour des raisons économiques suscite certaines préoccupations concernant l'évitement fiscal et la concurrence avec les entreprises locales, et la proposition est habituellement rejetée. Par conséquent, les Premières Nations font tout pour éviter d'invoquer des raisons économiques lorsqu'elles présentent une proposition. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la politique n'est pas claire quant aux motifs pouvant être invoqués relativement à la justification économique.

En outre, le fait que le gouvernement provincial délivre un permis d'utilisation des terres pendant la phase de construction d'un projet met en cause la responsabilité fédérale; à ce jour, cette question n'a pas été clarifiée.

Région de la Saskatchewan :

L'ECD fournit des indications précises sur la façon de traiter la plupart des questions entourant le transfert aux réserves de terres liées visées par les DFIT. Les principaux obstacles à l'avancement des dossiers pour l'instant, et sans doute dans l'avenir, ont trait aux préoccupations et problèmes de mise en oeuvre qui concernent des tiers. Ces problèmes varient d'un dossier à l'autre. Leur solution passe par la négociation et la volonté politique. L'ECD elle-même semble suffisamment claire.

Région de la Colombie-Britannique :

Les fonctionnaires du MAINC trouvent que la justification économique manque de clarté et qu'elle est source de confusion pour les intervenants des Premières Nations. En fait, cette justification a été invoquée relativement à un certain nombre d'ajouts mais comme la politique n'est pas suffisamment claire quant aux circonstances qui permettent d'y recourir, il faudrait peut-être tout simplement la supprimer.

La province estime quant à elle que la principale question à clarifier concerne l'accès des bandes aux terres avant que la province ne les transfère effectivement au gouvernement fédéral. En fait, lorsque l'ajout doit s'effectuer en vertu d'un traité et que la bande veut agrandir la réserve avant le règlement du dossier, le gouvernement fédéral et la province devraient envisager de préparer les papiers voulus pour permettre à la bande d'avoir accès aux terres visées pendant le processus de transfert. Le ministère de la Justice est d'avis que les permis d'occupation actuellement délivrés par le gouvernement provincial ne constituent pas une solution satisfaisante à cette question puisque la Première Nation et le gouvernement fédéral courent alors certains risques.

Autres régions

Dans l'ensemble, les fonctionnaires du MAINC interrogés dans les autres régions ne voient aucune lacune ou «zone grise» susceptible d'entraîner l'application incohérente de la politique.

Résumé des constatations

Voici donc nos constatations :

- Les CAAR sont dans l'ensemble satisfaits de la politique et des procédures entourant le traitement des propositions d'ajouts.

- La nature des CAAR régionaux (composition, fréquence des réunions, production de comptes rendus officiels, etc.) et l'importance accordée à la PAAR (qui est responsable de son application) varient d'une région à l'autre.

- Le MAINC trouve que le processus d'AAR est long mais que toutes les étapes sont nécessaires. D'après ce qui s'est dit à l'atelier, le processus pourrait être raccourci si l'on modifiait certaines étapes (concernant par exemple le décret fédéral et les exigences entourant les levés de RNC), si l'on combinait certaines étapes, et si l'on réalisait certaines étapes de façon simultanée (comme l'étude de faisabilité, la recherche des titres, les levés et l'évaluation environnementale). Les participants à l'atelier jugent en outre que le processus pourrait être raccourci d'environ 1,5 an dans le cas des simples transferts découlant des DFIT et d'environ deux ans lorsqu'il s'agit d'un ajout pur et simple.

  Les Premières Nations et les municipalités jugent que la politique est trop lourde sur le plan administratif (étapes trop nombreuses) et que son application prend trop de temps. Il y a des retards à chaque étape.

  Par ailleurs, les permis d'utilisation des terres et les permis d'occupation octroyés en Ontario et en C.-B. respectivement[8] pour compenser la lenteur du processus préoccupent le ministère de la Justice, en raison de leurs éventuelles répercussions juridiques sur le MAINC. Pendant l'atelier, le représentant du MAINC de la région du Québec a confirmé que même si l'on y utilise aussi des permis d'occupation, ceux-ci ne sont accordés qu'après entente de principe avec la province. Les participants à l'atelier ont en outre confirmé que la construction d'infrastructures sur des terres qui ne sont pas encore ajoutées à une réserve soulève de graves problèmes juridiques.

- La politique est respectée. Dans toutes les régions, le CAAR, le DGR, le MJ et les agents locaux veillent à son observation. Le nombre de personnes qui participent à l'étude des propositions varie d'une région à l'autre.

- Le coût des ajouts proposés n'est pas connu ni bien documenté; c'est particulièrement vrai du coût du processus et des éventuels coûts subséquents pour le MAINC.

---

[8] Ces provinces accordent des droits à court terme à la Première Nation pour qu'elle commence les travaux de construction avant que les terres visées ne soient officiellement transférées au gouvernement fédéral.

On considère habituellement que les coûts subséquents seront négligeables, sauf lorsqu'une nouvelle réserve est créée (distinction entre un ajout et un projet d'immobilisations dans la réserve). Cependant, au moins un interlocuteur à l'AC a évoqué les répercussions importantes que peut avoir un ajout sur les coûts assumés par le MAINC (relativement aux ressources humaines, à l'augmentation des infrastructures, aux services de santé, aux services de police, etc.). La responsabilité financière ultérieure du gouvernement fédéral est également une considération importante dans l'étude des propositions d'AAR en Ontario.

En outre, selon les participants à l'atelier, les coûts additionnels nets qu'entraînera l'ajout des terres à une réserve dans une région ne sont pas suffisamment pris en compte à l'avance et modifient l'équilibre des budgets établis.

- Le fait que la politique ne soit pas assez claire sur la justification économique nuit aux ajouts de terres s'appuyant sur cette justification.

- La délivrance de permis provinciaux d'occupation ou d'utilisation des terres a des conséquences juridiques en ce qui concerne la responsabilité fédérale. Cette préoccupation touche spécialement les régions de la C.-B., de l'Ontario et du Québec, où des permis sont délivrés pour compenser la lenteur des AAR.

Section 5 - Incidence de la politique

3e point : Quel est le principal effet de la politique sur le règlement des revendications et sur la création de réserves urbaines?

Constatations

Nous présentons dans les pages qui suivent nos conclusions détaillées sur la pertinence de la politique. Ces conclusions reposent sur l'examen de documents, sur des entrevues, sur des visites sur place et sur l'atelier. Leur portée est nationale, mais nos visites sur place nous ont permis de faire des constatations plus détaillées. Les différentes rubriques reflètent les principaux sujets abordés dans les entrevues et dans le cadre de la collecte de données.

Ajouts s'appuyant sur une revendication

AC

Les personnes interrogées à l'AC conviennent dans l'ensemble qu'il est plus facile et plus rapide d'ajouter des terres en s'appuyant sur une revendication qu'en invoquant toute autre justification; en effet :

- les ajouts de terres effectués pour régler une revendication équivalent à redresser un tort passé, c'est-à-dire que le ministère est légalement et moralement tenu d'ajouter les terres à la réserve;
- l'argent est mis directement à la disposition des Premières Nations pour l'achat de terres, alors que lorsqu'il s'agit d'une autre justification, il faut trouver l'argent nécessaire, responsabilité qui incombe habituellement à la bande.

Quelques personnes nous ont dit que les personnes chargées de négocier les revendications comprenaient sans doute l'incidence de la PAAR sur le règlement des revendications mais que ce n'est peut-être pas le cas des Premières Nations. En fait, selon un interlocuteur, les Premières Nations peuvent voir dans la PAAR un obstacle à la négociation d'une revendication, surtout en Colombie-Britannique.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Selon les fonctionnaires du MAINC en poste dans cette région, la même politique doit s'appliquer aux propositions s'appuyant sur une justifications d'ordre social et aux transferts s'appuyant sur la négociation d'une revendication particulière. Cependant, dans le deuxième cas, il s'agit d'un «marché conclu» et, à moins que survienne une difficulté extraordinaire, le transfert des terres à la réserve se fera assez facilement. Ce n'est certainement pas le cas des propositions d'ajouts s'appuyant sur des raisons sociales ou sur le besoin économique. Dans ces cas, la première question qui se pose est de savoir si le transfert envisagé a un quelconque fondement.

En fait, plusieurs ajouts importants sont le fruit d'une interface des politiques. Par exemple, l'ajout de 40 000 acres à la réserve de Mississauga a fait suite à une revendication particulière fondée sur la mauvaise interprétation d'un traité. L'octroi de terres aux Premières Nations dites des «Six Pack» a fait suite à un «engagement ministériel» découlant d'une entente intergouvernementale. Mentionnons également les terres accordées aux Neengaegamik par suite d'une entente conclue entre la Première Nation, le Canada et l'Ontario afin d'agrandir les réserves et d'en créer un certain nombre sur les terres provinciales.

Région de la Saskatchewan :

En Saskatchewan, les consultants croient que le transfert de terres, notamment sous le régime de l'ECD mais également dans le cadre de revendications particulières, accroît considérablement la capacité des Premières Nations d'atteindre leurs objectifs, y compris l'objectif d'autonomie gouvernementale. Les Premières Nations disposeront alors d'une plus grande assise territoriale et pourront ainsi tirer une part plus grande du potentiel économique et de la richesse de la Saskatchewan. De plus, toutes les démarches relatives à l'ECD se traduiront par de nombreux apprentissages utiles.

Région de la Colombie-Britannique :

En Colombie-Britannique, le bureau régional du MAINC envisage les ajouts aux réserves selon deux optiques différentes selon qu'elles sont motivées par une revendication ou par d'autres justifications, ce qui équivaut à reconnaître explicitement le caractère distinct des premières. Bien que les personnes du MAINC aient dit que l'incidence de la politique sur la mise en oeuvre des ententes concernant les revendications est bien comprise, les intervenants des Premières Nations, des municipalités et de la province ne sont pas du même avis.

Les porte-paroles des Premières Nations ont indiqué ne pas saisir pleinement les répercussions de la PAAR sur la mise en oeuvre des ententes découlant des revendications. À leur avis, la démarche devient en quelque sorte un exercice d'apprentissage sur le tas.

Au moins deux intervenants municipaux ont dit que la PAAR limite les négociations. Dans un cas, la municipalité a eu l'impression d'être écrasée par le MAINC et par la bande au cours des négociations.

Les intervenants provinciaux ont eux aussi certaines réserves à l'égard des revendications particulières. Ils trouvent que dès qu'une bande achète les terres visées avec l'argent fourni par le gouvernement fédéral, elle agit en propriétaire, alors que ces terres sont encore de compétence provinciale et que toutes les considérations relatives au terrain (intérêts de tiers, etc.) doivent être réglées avant que l'ajout puisse être effectué.

Autres régions

Les fonctionnaires du MAINC interrogés dans les régions de l'Atlantique et du Manitoba sont d'avis qu'il est plus facile d'ajouter des terres à une réserve dans le cadre d'une revendication particulière que des autres justifications prévues par la politique. La principale raison à cela tient au fait que dans le cas d'une revendication, les terres visées appartiennent de plein droit à la réserve et que leur ajout ne nécessite aucune autre justification.

Au Québec, le porte-parole du MAINC a indiqué que le motif invoqué le plus souvent pour ajouter les terres à une réserve est le besoin social. Dans cette région, une revendication particulière a été très difficile à régler parce que les représentants municipaux estimaient que l'ajout proposé posait un problème. En outre, comme le négociateur fédéral peut, à sa discrétion, faire ajouter à l'entente relative à la revendication territoriale une clause suivant laquelle les terres de remplacement achetées avec les indemnités versées pourront être considérées en vue d'un ajout à la réserve, le porte-parole du MAINC au Québec croit que la Couronne se trouve alors obligée de procéder à l'ajout en question. Cette situation crée des pressions et, à son avis, les négociateurs devraient fournir au CAAR régional des doubles de toutes les ententes relatives à des revendications particulières lorsqu'elles contiennent une clause indiquant que des terres pourraient faire l'objet d'une proposition d'AAR. La recommandation de procéder à cet ajout serait alors présentée au sous-ministre ou au directeur général régional, lorsque la chose est appropriée.

Tout comme au Québec, le règlement des revendications particulières est source de difficultés au Yukon, où la plupart des ajouts sont envisagés dans le cadre d'une revendication globale.

Les représentants du MAINC interrogés en Alberta ont des avis partagés quant à l'intérêt de considérer l'ajout de terres dans le cadre d'une revendication territoriale plutôt que dans le cadre d'une autre justification. Selon un des interlocuteurs, il n'est pas plus difficile de traiter une proposition d'ajout dans le cadre du règlement d'une revendication particulière qu'en s'appuyant sur les autres justifications prévues dans la politique, alors qu'un autre interlocuteur juge difficile d'établir la revendication elle-même. Selon ces personnes, il est plus facile de traiter un échange de terre ou même un achat pur et simple. De plus, les revendications particulières créent selon eux des problèmes aux régions en raison des règlements différents qui en découlent.

Dans la plupart des régions, les fonctionnaires du MAINC s'entendent pour dire que les Premières Nations ne comprennent peut-être pas pleinement l'incidence de la PAAR sur la mise en oeuvre des ententes découlant des revendications.

Les intérêts des tiers dans le processus d'AAR

AC

Selon les personnes interrogées à l'AC, les intérêts des tiers et les questions les concernant ont une incidence considérable sur le processus d'AAR. La chose est particulièrement vraie en Saskatchewan, où un important volume de terres est en cause. Chaque intérêt (ceux de la province, des municipalités, des tiers) doit être résolu avant que l'ajout puisse être réalisé et, en Saskatchewan, ces intérêts sont très nombreux. D'après les porte-parole de l'AC, il semble plus facile de régler les intérêts des tiers lorsque ce sont les Premières Nations qui s'en occupent par l'intermédiaire de leurs avocats (elles paient les coûts afférents avec l'argent qui leur est versé dans le cadre du règlement des revendications).

Visites sur place

Région de l'Ontario :

En Ontario, les intérêts des tiers sont relativement faciles à régler dans le Nord, où les ajouts aux réserves supposent habituellement le transfert de terres de la Couronne et où les intérêts du gouvernement et les intérêts privés vont généralement de pair. Dans le sud, densément peuplé, les choses peuvent être beaucoup plus difficiles, compte tenu de la multiplicité et de la diversité des intérêts des tiers.

Les intérêts d'ordre juridique peuvent être réglés même si la chose n'est pas toujours simple. Cependant, il peut être beaucoup plus difficile de traiter avec des parties qui n'ont aucun intérêt juridique mais qui ont l'impression que l'ajout proposé portera préjudice à leur terre ou à leur entreprise (c'est-à-dire les propriétaires, les municipalités, etc. dont les propriétés sont adjacentes à l'ajout proposé). Ces parties peuvent trouver des façons de bloquer le processus par le truchement de leur municipalité ou d'autres institutions. Le ministère voit dans ces gestes négatifs une réaction à la progression soutenue des demandes des Premières Nations au chapitre de l'autonomie gouvernementale. Ce genre de situation n'est pas unique à l'Ontario.

Région de la Saskatchewan :

Le règlement des questions concernant les tiers est source de retards importants dans l'ajout des terres aux réserves. Ce qu'il faut, c'est la volonté politique et la concertation de tous les intervenants pour la négociation des ententes. Il y a déjà un début en ce sens au niveau municipal; ainsi, la FSIN, la SUMA et la SARM ont organisé une table ronde en septembre 1995 afin de discuter des principales questions qui touchent les deux parties. Un mécanisme semblable de partenariats pourrait être établi pour traiter avec les tiers.

La FSIN a d'ailleurs l'impression que l'octroi de ressources additionnelles aiderait les Premières Nations à régler les questions touchant les tiers.

Région de la Colombie-Britannique :

En Colombie-Britannique, il y a tout lieu de croire que les intérêts des tiers présentent des défis nouveaux et difficiles à surmonter pour le processus d'AAR. En général, il faut que ces intérêts soient résolus avant que l'ajout puisse être approuvé en principe, et c'est à la bande qu'il incombe de les résoudre. On trouve dans les dossiers certaines indications selon lesquelles les autorités locales ne coopèrent pas au règlement rapide de ces questions et qu'elles préfèrent maintenir le statu quo.

Le porte-parole de la province est d'avis que le problème des ententes sur les droits d'exploitation conclues avec la province doit être résolu. Les tiers n'aiment pas voir les conditions d'une entente modifiées en cours de route; il est donc difficile de régler cette situation sans déplaire à l'une ou l'autre des parties.

Autres régions

Dans les autres régions, les porte-parole du MAINC trouvent en général que les intérêts des tiers ne posent pas de problèmes. Le problème le plus courant qui touche les propriétaires privés est la question d'accès.

Au Manitoba, les questions concernant les tiers sont généralement réglées au moyen d'une entente de service ou du versement d'une somme quelconque, les tiers doivent accepter la disposition de remplacement et le remplacement de la terre visée.

Ajout de terres urbaines

AC

L'ajout de terres urbaines ne semble pas poser de problèmes aux fonctionnaires de l'AC. Un interlocuteur a toutefois souligné que même si la PAAR n'encourage pas l'établissement de réserves urbaines, elle donne aux négociateurs des indications sur la façon de procéder.

Visites sur place

Même s'il ne se fait pas beaucoup d'ajouts de terres urbaines dans l'ensemble des régions, les fonctionnaires du MAINC reconnaissent dans l'ensemble que ces ajouts sont plus contraignants pour les bandes que les ajouts de terres rurales. En effet, les bandes doivent alors se conformer aux règles locales sur le zonage, aux règlements municipaux et aux ententes de services conclues. Les fonctionnaires croient en outre que le contrôle du développement pourrait être source de problèmes dans les milieux urbains si les municipalités veulent contrôler l'utilisation des propriétés passant aux mains d'une Première Nation.

Sauf en Saskatchewan, la PAAR facilite les négociations concernant les ajouts aux réserves urbaines dans la mesure où elle incite la bande et les autorités locales à s'entendre par exemple au sujet de l'accès à l'eau, de la fourniture des services, etc. En Saskatchewan, aux termes de l'ECD, les Premières Nations doivent négocier des ententes avec les municipalités urbaines au moment où la réserve urbaine est créée. Il existe maintenant plusieurs modèles d'ententes de cette nature, qui couvrent des questions allant du paiement des services à la compatibilité des règlements, en passant par l'application de ces règlements et l'arbitrage. D'après les quelques fonctionnaires municipaux interrogés, il semble que les municipalités soient satisfaites des arrangements actuels.

Ce genre d'ententes est également utile lorsqu'une réserve urbaine est créée dans le cadre d'une revendication particulière. Par exemple, cette formule a été utilisée pour créer une réserve urbaine à Yorkton.

Enfin, le coût des terres urbaines est habituellement beaucoup plus élevé que celui des terres rurales; en Colombie-Britannique, il limite considérablement le nombre d'ajouts mettant en cause des terres urbaines.

Autres régions

Dans la plupart des autres régions, les fonctionnaires du MAINC ont indiqué qu'il y avait très peu d'ajouts en milieu urbain puisque les collectivités sont rarement adjacentes aux réserves. Toutefois, ils conviennent en général avec leurs collègues de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique que les ajouts de terres urbaines posent certaines difficultés. Au Québec, le représentant du MAINC a souligné que les ajouts de terres urbaines sont rendus particulièrement difficiles par la vive résistance qu'opposent les municipalités aux AAR. Comme nous l'avons mentionné précédemment, on croit que cette résistance est en partie attribuable à la réaction suscitée par la crise d'Oka.

Résumé des constatations

Voici donc nos constatations :

- Il est habituellement plus facile d'ajouter des terres à une réserve par la voie d'une revendication particulière qu'en invoquant d'autres motifs, parce qu'il existe déjà une obligation légale et morale en ce sens et que l'argent nécessaire à l'achat des terres est déjà à la disposition de la bande.

- De façon générale, on craint que les Premières Nations et les personnes qui négocient leur revendication ne mesurent pas pleinement l'incidence de la PAAR sur la mise en oeuvre du règlement d'une revendication. Les participants à l'atelier ont également fait valoir que les négociateurs ont une connaissance très variable du mécanisme d'AAR et qu'ils risquent de donner aux Premières Nations des renseignements erronés et de susciter certaines attentes.

- Les questions concernant les tiers soulèvent de plus en plus de préoccupations en Ontario, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, où les intérêts de tiers bloquent des dossiers d'ajouts légitimes, en l'absence d'un cadre formel de médiation qui permettrait de relancer les négociations. Au cours de l'atelier, nous avons appris que la région de l'Alberta fait appel à un médiateur pour relancer les processus bloqués par les questions concernant les tiers (il s'agit d'habituellement d'intérêts gaziers et pétroliers).

- Les ajouts de terres urbaines à une réserve sont habituellement plus complexes, plus laborieux et plus coûteux que les ajouts de terres rurales.

Section 6 - Application de la politique

4e point : La politique est-elle appliquée de façon efficace (considérations relatives à l'étude environnementale, etc.)?

Constatations

Nous présentons dans les pages qui suivent nos conclusions détaillées sur la pertinence de la politique. Ces conclusions reposent sur l'examen de documents, sur des entrevues, sur des visites sur place et sur l'atelier. Leur portée est nationale, mais nos visites sur place nous ont permis de faire des constatations plus détaillées. Les différentes rubriques reflètent les principaux sujets abordés dans les entrevues et dans le cadre de la collecte de données. Il importe de souligner que les fonctionnaires de l'AC ne participent pas directement à l'application de la politique; par conséquent, ils ne sont pas en mesure de commenter toutes les questions relatives à ce sujet. Cependant, leurs observations sont signalées au besoin.

Uniformité des procédures entourant l'examen des propositions d'ajouts

Visites sur place

Région de l'Ontario :

En Ontario, les AAR sont traités de façon uniforme, indépendamment de la justification invoquée. La chose s'explique en partie du fait que le processus d'AAR est soigneusement contrôlé et qu'il est structuré de façon rigoureuse. Toute la documentation doit avoir été réunie et toutes les étapes doivent avoir été soigneusement suivies avant qu'une proposition puisse aller de l'avant. Cette uniformité est cependant attribuable aussi à la qualité et au dévouement du personnel de district et du personnel régional. Les agents interrogés connaissent parfaitement le processus et font preuve d'une indéniable compétence.

Région de la Saskatchewan :

En Saskatchewan, les AAR découlant des DFIT liés à l'ECD sont traités conformément à l'annexe 6 de l'entente-cadre, établie pour tenir compte des circonstances spéciales entourant le mécanisme d'application des DFIT. La démarche simplifiée prévue à l'annexe 6 s'applique aussi en général aux AAR découlant des revendications spéciales.

Région de la Colombie-Britannique :

Tout indique que les AAR sont traités de façon uniforme dans la région, indépendamment de la justification invoquée, grâce à la présence dans cette région d'une personne offrant des conseils fonctionnels sur les AAR. Cette personne est fréquemment consultée et elle peut donner des indications sur la probabilité que le comité donne son approbation de principe à une proposition. En outre, elle offre des services de secrétariat au comité des NB/NR/NC.

Autres régions

Les fonctionnaires du MAINC des autres régions estiment en général que les procédures entourant l'examen des propositions dans leur région sont conformes à la politique et sont uniformes quelle que soit la justification invoquée. Cependant, il arrive que la documentation requise soit incomplète et que certaines anomalies se produisent.

Procédures entraînant les difficultés les plus grandes et possibilités de simplification

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Nos entretiens avec les fonctionnaires et les intervenants de l'Ontario nous amènent à conclure que les retards les plus importants sont attribuables à l'application méticuleuse de la politique, aux intérêts des tiers, aux délais de réponse des autres gouvernements et des Premières Nations, et aux pressions exercées par le grand public. En disant que le processus est respecté de façon méticuleuse, nous ne voulons pas faire une critique négative mais plutôt simplement souligner que la plupart des étapes à franchir prennent du temps. La lenteur du processus est en grande partie attribuable à la difficulté de résoudre les intérêts des tiers, surtout dans les régions densément peuplées du sud. En outre, la charge de travail importante du personnel des bureaux de district et du ministère de la Justice sont au nombre des facteurs mentionnés parmi ceux qui contribuent à ralentir le processus des ajouts.

L'arrivée d'un nouveau gouvernement en Ontario a créé certaines incertitudes. Il est encore trop tôt pour savoir comment l'actuel gouvernement réagira aux questions et préoccupations relatives aux Autochtones. Les rapports avec les municipalités peuvent être très simples comme très ardus. Là encore, ils semblent être plus problématiques dans le sud, où les difficultés de longue date qui marquent les relations entre une Première Nation et un gouvernement municipal peuvent refaire surface dans le cadre d'un AAR. Les pressions exercées par la population en général, dont certains membres voient leurs intérêts fonciers et commerciaux menacés par l'ajout proposé, peuvent accentuer le problème.

Les rapports politiques à l'intérieur de la bande, un changement de gouvernement au sein de la bande ou encore l'absence d'un interlocuteur désigné relativement à telle ou telle question peut également rendre les rapports avec la Première Nation plus laborieux. Le MAINC et les Premières Nations ne s'entendent toujours pas sur les responsabilités respectives de leur personnel. Le MAINC est d'avis que les Premières Nations doivent prendre en main le gros du processus d'AAR, alors que les Premières Nations ont plutôt tendance à voir le MAINC comme un organisme à leur service.

Malgré les balises importantes qui guident le processus d'AAR, certaines surprises ne manqueront pas de se produire. Par exemple, il se peut que certains intérêts appartenant à des tiers soient découverts sur le tard ou que des levés deviennent nécessaires.

Région de la Saskatchewan :

Comme nous l'ont appris les entrevues, la FSIN et le MAINC trouvent qu'il faut trop de temps avant qu'un dossier franchisse toutes les étapes du processus. Un diagramme de cheminement préparé par la FSIN montre que lorsque tout se déroule bien, un transfert découlant des DFIT prend 470 jours (soit environ un an et demi) depuis le début jusqu'à l'obtention du décret. L'un des aspects du processus fréquemment critiqué a trait au temps qu'il faut pour préparer le décret et obtenir l'approbation du Cabinet pour que les terres puissent être ajoutées à une réserve. Certains fonctionnaires du MAINC ont mentionné qu'un temps précieux est perdu à renvoyer les disquettes dans la région pour corriger des erreurs mineures. Les fonctionnaires régionaux estiment que ces erreurs pourraient facilement être corrigées à Ottawa. Ces délais sont d'autant plus coûteux que les Premières Nations doivent continuer à payer des impôts sur les terres visées aussi longtemps qu'elle détiennent un titre en fief simple. Il s'agit là d'une plainte fréquente; le bureau régional du MAINC est d'avis qu'il faudrait tenter d'accélérer la délivrance du décret.

Les questions concernant les tiers sont une autre source de retard. Ce qu'il faut, c'est la volonté politique et la concertation de tous les intervenants pour que des ententes soient négociées.

Tous les principaux intervenants semblent connaître les sources de retards. En fait, la FSIN a passé la dernière année à examiner différents aspects de l'application de la politique. Certaines mesures sont déjà prises pour simplifier le processus. Par exemple, la FSIN, la SUMA et la SARM ont conclu une entente officielle pour établir une «table ronde» en septembre 1995. L'objectif visé est de discuter des grandes questions qui ralentissent le traitement des ajouts découlant des DFIT (p. ex., indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales, ententes relatives à la fourniture de services sur les terres ajoutées, etc.). Le MAINC et la FSIN se rencontrent régulièrement pour discuter de questions en suspens ayant trait à la rapidité du processus d'AAR. Ces efforts de concertation ressortent des commentaires que nous ont fait quelques intervenants municipaux, selon lesquels la collaboration s'améliore entre les Premières Nations et les municipalités.

Région de la Colombie-Britannique :

Notre examen des dossiers et nos entrevues avec les divers intervenants montrent que presque chaque étape entraîne des retards. Un certain nombre de ceux-ci ont fait que la PAAR est appliquée de façon décentralisée dans cette région. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les AAR ne sont que l'une des nombreuses responsabilités confiées aux agents des services de financement et aux agents des terres. En outre, il y a un fort roulement de personnel à la gestion des terres. Cela signifie que les dossiers passent souvent entre différentes mains, ce qui se traduit par des retards dans leur traitement puisque chaque nouveau responsable doit d'abord se familiariser avec le dossier.

Le fait que la politique oblige les Premières Nations à produire une étude de faisabilité pour justifier les propositions de projets d'immobilisations (comme les projets domiciliaires) peut entraîner d'importants retards dans le processus. Les dossiers que nous avons étudiés montrent que les études de faisabilité prennent du temps, qu'elles sont complexes et qu'elles sont parfois coûteuses s'il faut faire appel à différents ingénieurs-conseils. Les rapports eux-mêmes sont incroyablement volumineux. En outre, lorsque l'étude de faisabilité est terminée, la Première Nation doit procéder à une deuxième étude semblable à la demande de la province. Le porte-parole provincial estime qu'il n'y a pas lieu de réaliser deux études.

Le processus peut aussi être ralenti si personne en particulier n'est chargé de faire avancer le dossier pour la bande (p. ex., un gestionnaire des terres). Cependant, lorsqu'un contretemps survient, la bande et ses agents (avocats et ingénieurs ou consultants) ne manquent pas de faire pression pour que le dossier aboutisse.

Parmi les autres sources de retard ou de complications dans l'application de la politique, mentionnons la résistance des autorités locales et des tiers, ainsi que la relative lenteur du ministère de la Justice à réagir et à signer les approbations nécessaires.

Autres régions

Outre ce qui précède, les personnes interrogées dans les régions ont souligné que les facteurs suivants peuvent aussi bloquer un dossier.

- la disponibilité des fonds nécessaires à l'achat des terres urbaines;
- les procédures liées à l'étude environnementale, qui peuvent être assez astreignantes;
- les consultations avec les gouvernements provinciaux et municipaux (au Québec, les délais à ce chapitre sont importants);
- la production du décret; en Alberta, il semble que cette étape soit une source de retards importants.

Degré de familiarité des Premières Nations avec les aspects de la politique relatifs au terrain

AC

Les personnes rencontrées à l'AC sont en général d'avis que les Premières Nations ne connaissent peut-être pas pleinement les aspects de la politique relatifs au terrain. Dans la plupart des cas, l'ajout de terres à la réserve est une première pour la bande, qui ne peut donc s'appuyer sur son expérience passée en la matière. En général, la plupart des bandes n'ont pas à se préoccuper de cette politique.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Le personnel de la région de l'Ontario estime dans l'ensemble que les Premières Nations devraient être mieux renseignée sur les aspects de la politique relatifs au terrain. Bien que la région prenne plusieurs moyens pour renseigner les bandes à ce sujet (présentations, guide de l'utilisateur, modèles de RCB, etc.), en général, les bandes ne connaissent pas bien cet aspect de la politique. Cependant, ce n'est sans doute pas le cas des Premières Nations exposées de près à la politique. Le représentant d'une Première Nation a laissé entendre qu'il connaissait la politique aussi bien que les employés du MAINC mais que son groupe n'en tirait encore rien.

Région de la Saskatchewan :

Selon le personnel de la FSIN, les Premières Nations sont parfaitement au courant des aspects de chaque dossier relatif au terrain (études financières, titres, routes, droits miniers, accès publics, autres préoccupations relatives aux tiers, etc.), grâce à la FSIN et au ministère de la Justice.

Région de la Colombie-Britannique :

Il n'est pas sûr que les Premières Nations soient bien au fait des aspects de la politique relatifs au terrain. D'après les dossiers étudiés, il semble qu'en général, elles ne comprennent pas pleinement la politique et qu'elles apprennent sur le tas.

Autres régions

Les fonctionnaires du MAINC interrogés dans les autres régions sont d'avis que les Premières Nations comprennent en général les aspects de la politique relatifs au terrain, car habituellement, la communication entre le bureau régional et les Premières Nations est bonne. Cependant, les Premières Nations ne saisissent peut-être pas tous les aspects administratifs associés aux différentes étapes.

Les régions s'efforcent de faire mieux connaître ces aspects de la politique aux Premières Nations. Par exemple, dans la région de l'Atlantique, les Premières Nations reçoivent un exemplaire de la politique dès le début du processus. En Alberta, beaucoup de Premières Nations qui ont agrandi leurs réserves ont reçu de la formation des services des Terres.

Les Premières Nations et les intérêts des tiers

Visites sur place

Région de l'Ontario :

En Ontario, les intérêts des tiers ne posent pas de problèmes en soi; la difficulté consiste plutôt à faire accepter les mécanismes de règlement de ces intérêts. Le manque d'argent est parfois le principal problème. Cependant, dans certains cas, surtout dans le sud, le principal problème tient à la complexité de ces intérêts et à la question de la responsabilité en la matière.

Région de la Saskatchewan :

Il semble que l'argent soit l'un des principaux moyens de régler les questions concernant les tiers. La volonté politique, l'établissement de nouveaux partenariats et une éventuelle simplification des lois devraient également faire partie de tout processus de règlement des questions concernant les tiers. La FSIN, qui représente le principal intéressé, s'en prend au manque de ressources qui l'empêche de contribuer au règlement des problèmes de transfert de terres, surtout pour ce qui est des intérêts des tiers.

Région de la Colombie-Britannique :

Les membres des Premières Nations interrogés ont indiqué que le manque d'argent les empêche de régler les questions concernant les tiers.

Autres régions

Outre ce qui précède, les personnes interrogées dans les autres régions trouvent en général que leur bureau cherche à collaborer avec les Premières Nations au règlement des intérêts des tiers.

Les questions à régler ont souvent une incidence juridique, du fait que les règles entourant le régime foncier ne sont pas les mêmes dans la province qu'au gouvernement fédéral. Pour reprendre le mot d'un interlocuteur : «Chaque fois qu'il y a changement de «propriétaire», les conditions changent.» Les Premières Nations doivent être au courant de ces changements, et tout problème ou question à ce sujet doit être résolu à la satisfaction de toutes les parties.

Faciliter le règlement des litiges éventuels par l'établissement de directives plus claires

AC

Les personnes interrogées à l'AC reconnaissent que la politique devrait fournir des directives plus claires sur la façon de traiter les questions qui échappent au cadre général et qui figurent parmi les questions nouvelles mentionnées à la section 3, par exemple, en ce qui concerne les réserves appartenant à plus d'une bande, les droits d'exploitation du sous-sol, l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales, et ainsi de suite.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Les personnes interrogées en Ontario ont indiqué que ce dont l'Ontario a le plus besoin, ce ne sont pas des directives précises mais plutôt des éclaircissements d'ordre général sur les rôles des divers intervenants. La région est d'avis que les Premières Nations sont responsables de différents aspects du processus, mais que le personnel régional consacre beaucoup de temps à faire le travail préparatoire qui devrait revenir à la Première Nation.

En outre, les rôles respectifs des négociateurs de revendications particulières et du personnel des AAR n'est pas bien délimité. Le règlement des revendications particulières fait espérer le transfert rapide des terres à la réserve, et l'on oublie que le long processus d'AAR doit être respecté. Cela fait pression sur le personnel des AAR et exacerbe les rapports entre les Premières Nations et le MAINC.

Région de la Saskatchewan :

D'après les entrevues réalisées avec les divers intervenants, il ne semble pas indiqué pour le moment de rédiger des directives plus claires pour régler les questions potentiellement litigieuses comme celles des pertes fiscales découlant de revendications particulières, de l'accès en surface pour les titulaires de droits d'exploitation du sous-sol et des droits de passage. Il faut d'abord que les parties trouvent des solutions négociées aux problèmes existants. Il y aurait avantage à ce que les divers groupes d'intervenants fassent preuve de volonté politique, que l'incidence des biens fonciers des réserves soient mieux expliquées, et que le public soit correctement informé. Elles doivent avoir plus de formation pour gérer le processus d'AAR et le faire connaître. Les ententes modèles conclues entre les Premières Nations et les municipalités doivent être largement diffusées dans la province, tout comme les leçons tirées des négociations en cours. Tous les intervenants estiment que c'est la voie à suivre. Comme l'ECD peut contribuer pour beaucoup à faire changer les choses en Saskatchewan, les organisations et les chefs de file, surtout ceux qui peuvent exercer une influence sur la jeune génération, doivent être mis à contribution pour faire du transfert de terres un processus positif et fructueux.

Région de la Colombie-Britannique :

Les porte-parole du MAINC et de la province ont indiqué que l'établissement de directives plus claires contribuerait à établir le taux d'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales.

Autres régions

Au Manitoba, les personnes interrogées étaient du même avis que celles de la C.-B., c.-à-d. qu'elles aimeraient que des directives plus claires soient établies en ce qui a trait à l'indemnisation «raisonnable» des pertes fiscales d'une municipalité après l'ajout de terres à une réserve.

Nécessité de directives régionales sur les procédures

AC

À l'AC, on ne semble pas juger nécessaire d'établir des directives régionales sur les procédures pour appuyer la politique.

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Les employés de l'Ontario semblent connaître très bien les différentes étapes du processus. Cependant, ils ont indiqué qu'ils aimeraient que le processus d'AAR délimite plus clairement les rôles des différents intervenants, et particulièrement ceux du personnel du MAINC et des Premières Nations.

Région de la Saskatchewan :

Comme les DFIT dominent le processus des ajouts en Saskatchewan, l'annexe 6 de l'ECD constitue une série de directives propres à la région en matière de transfert de terres aux réserves. Les experts-conseils croient que l'annexe 6 remplace à toutes fins pratiques le chapitre 9 comme guide des ajouts aux réserves en Saskatchewan.

Région de la Colombie-Britannique :

La Colombie-Britannique a déjà ses directives propres sur les procédures d'ajouts aux réserves. En effet, compte tenu de la façon plutôt unique dont la PAAR est appliquée ici (projets d'immobilisations, comparativement à des achats purs et simples de terres, et procédures nécessaires pour gérer les deux démarches), la région a publié récemment (dans les deux langues officielles) un manuel de bureau sur les ajouts aux réserves. Ce manuel a été conçu afin d'aider le lecteur à franchir une à une les étapes du processus d'AAR. Il est rédigé à l'intention des employés du MAINC (agents des services de financement et agents des terres) qui s'occupent des ajouts aux réserves; il contient des modèles de formulaires et de lettres. Les agents interrogés ont dit que le manuel était considéré comme un excellent outil de travail.

Le bureau régional remet aussi des exemplaires du manuel aux intervenants des Premières Nations afin qu'ils comprennent mieux la politique.

Autres régions

Dans les autres régions, les porte-parole du MAINC voient une certaine utilité dans l'existence de directives régionales sur l'application de la politique. Nous avons appris que le Manitoba, comme la Saskatchewan et la C.-B., s'est donné des directives régionales.

Efficacité des procédures entourant l'évaluation environnementale

Visites sur place

Région de l'Ontario :

Notre étude des dossiers et nos entretiens avec les porte-parole du MAINC nous ont amenés à conclure que les procédures entourant l'examen environnemental sont généralement opportunes, efficaces et précises. Cependant, nous avons noté certaines exceptions. Par exemple, dans un cas, un terrain situé en milieu rural dans le nord de l'Ontario a été visité au milieu de l'hiver, à une période pendant laquelle il devait être très difficile d'évaluer son degré de contamination.

Région de la Saskatchewan :

Dans l'ensemble, toutes les procédures entourant l'observation de la politique semblent détaillées et complètes. Le représentant du MAINC a fait état de quelques irritants mineurs dans les procédures; par exemple, les Premières Nations n'ont pas la possibilité d'indiquer qu'aucune mesure ne sera prise dans un cas de contamination mineure comme un déversement d'huile à moteur. Par ailleurs, tout comme en Ontario, les dossiers n'indiquent pas clairement dans quelle mesure la contamination au-delà du périmètre visé est prise en ligne de compte.

Région de la Colombie-Britannique :

D'après les dossiers étudiés et nos conversations avec les représentants du MAINC, les procédures entourant l'évaluation environnementale sont opportunes, efficaces et généralement précises. Toutefois, il faut se rappeler que puisque la plupart des terres ajoutées aux réserves jusqu'à maintenant sont en milieu rural, les risques de trouver des cas de contamination sont faibles.

Autres régions

Dans les autres régions, les fonctionnaires du MAINC interrogés ont trouvé que les procédures entourant l'évaluation environnementale étaient dans l'ensemble efficaces et utiles. Ces procédures ont pour but de protéger à la fois les Premières Nations et le gouvernement fédéral. Elles peuvent néanmoins retarder l'ajout de terres à une réserve.

Au Québec, certains cas d'AAR ont été mis en suspens en attendant que les questions environnementales soient résolues. Le problème ne tient pas aux procédures en elles-mêmes, mais plutôt à la politique provinciale. Le bureau régional du MAINC ne dispose d'aucun budget de décontamination dans le cadre des ajouts aux réserves. Comme nous l'avons signalé précédemment, aux termes de la politique, il est impossible de transférer à une bande des terres contaminées.

Résumé des constatations

Voici donc nos constatations :

- Les propositions d'ajouts sont traitées de façon uniforme dans les régions, indépendamment de la justification présentée. Cependant, le processus qui entoure les ajouts peut varier d'une région à l'autre. Par exemple, en C.-B., une étape additionnelle s'ajoute dans le cas des propositions reposant sur le besoin social (logement); il s'agit d'une étude de faisabilité qui rallonge le processus.

- Les procédures entraînant les difficultés ou les délais les plus grands sont les suivantes :

  - le décret fédéral;
  - les nombreuses vérifications exigées par les intervenants provinciaux;
  - l'exécution, par la bande elle-même, des tâches qui lui incombent. Les participants à l'atelier ont ajouté que les conseils de bande et les chefs changent fréquemment, ce qui ne fait que ralentir les interventions qui relèvent des bandes.

  Les participants à l'atelier ont également mentionné trois autres sources de délais :

  - le fait que les divers intervenants, et particulièrement les Premières Nations et les municipalités, ne saisissent pas pleinement la complexité des étapes du processus d'AAR;
  - les exigences entourant les levés de Ressources naturelles Canada. Les levés doivent être approuvés à Ottawa, et les levés provinciaux ne sont pas acceptés dans le cadre des AAR;
  - la charge de travail du personnel des bureaux régionaux du MAINC risque de faire passer les AAR après d'autres priorités.

- Il est possible de simplifier le processus :

  - en rationalisant certaines étapes dans le cadre d'un processus consultatif mettant à contribution tous les intervenants; on pourrait par exemple réaliser certaines étapes de façon parallèle, en modifier d'autres (comme le processus d'adoption du décret, les exigences relatives aux levés de RNC, le recours à un médiateur pour régler les questions concernant les tiers, etc.);
  - si à l'échelle nationale, chaque intervenant fait part aux autres de son expérience et des leçons tirées (des AAR réalisés avec succès).

Nota : Les participants à l'atelier ont indiqué qu'un certain nombre d'améliorations sont actuellement apportées afin d'accélérer la délivrance du décret. Ces changements portent notamment sur les macros, la traduction et à la simplification générale du processus. Ils ont également fait valoir qu'il existe à l'AC un groupe de travail réunissant des fonctionnaires du MAINC et de Ressources naturelles Canada qui examinent actuellement les exigences relatives aux levés de RNC. Ils estiment toutefois que ce groupe devrait comprendre des représentants des régions.

- D'une région à l'autre et dans une même région, les Premières Nations n'ont pas toutes la même connaissance des aspects de la politique relatifs au terrain visé.

- Les intérêts des tiers préoccupent les Premières Nations, qui dans l'ensemble jugent avoir besoin davantage de conseils et d'aide financière à cet égard.

- L'établissement de directives plus claires peut contribuer dans une certaine mesure à régler ou à accélérer le règlement de nombreuses questions litigieuses (comme l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales). Les participants à l'atelier ont indiqué par exemple que le règlement de certaines questions concernant les tiers pourrait être accéléré si la question était réglée à l'avance dans le cadre d'un référendum tenu au sein de la bande.

- L'établissement, par les régions, de directives régionales concernant les procédures serait un complément utile à la politique. En fait, la Saskatchewan (Annexe 6) et la Colombie-Britannique (manuel de bureau) l'ont déjà fait. En outre, il y aurait aussi lieu d'établir des directives spécifiques pour tenir compte des distinctions qui existent entre le nord et le sud de l'Ontario. Les participants à l'atelier partageaient cet avis.

- Les procédures relatives à l'étude environnementale sont habituellement exécutées rapidement, à peu de frais et avec compétence. Certaines préoccupations mineures sont toutefois relevées en ce qui a trait :

  - à la contamination occasionnée par les terres contiguës;
  - à la tenue d'inspections sur place pendant l'hiver;
  - à l'utilisation abusive de la liste de contrôle sans visite des lieux;
  - aux problèmes que posent les cas de contamination mineurs; l'impossibilité d'indiquer qu'aucune mesure n'est nécessaire a pour effet de bloquer le processus pour le moindre déversement(comme lorsqu'un tracteur perd de l'huile).

- Les participants à l'atelier ont reconnu que les consultations avec les Premières Nations sont importantes. Il y a tout lieu de discuter avec les gestionnaires des bandes des questions concernant les terres, puisque ces personnes sont susceptibles d'être les plus touchées par la politique et le processus. En Saskatchewan, des consultations sont déjà menées entre la FSIN et la région (et d'autres intervenants régionaux), et il faut encourager les participants à continuer de chercher des moyens d'améliorer le processus d'application de la PAAR (p. ex., dans le cadre de réunions régulières entre la FSIN et la région, comme le font la FSIN, la SUMA et la SARM). Les participants à l'atelier croient qu'à la deuxième étape de l'évaluation, il faudrait demander aux Premières Nations comment elles voient la PAAR et le processus qui l'entoure, et quelles améliorations elles peuvent suggérer à cet égard.

Section 7 - Conclusions et recommandations

Conclusions

Conclusion générale

Dans l'ensemble, l'actuelle PAAR est pertinente et efficace, et les régions s'y conforment de façon positive. Les régions appuient fortement la politique malgré les quelques préoccupations que peuvent susciter certains points mineurs qui manquent de précision, et malgré les lacunes relatives aux questions nouvelles liées à la mise en oeuvre de la politique. Le contexte est en rapide mutation mais le programme évolue de façon à s'y adapter.

Nos travaux détaillés (visites sur place et entrevues) et l'atelier nous permettent de formuler les conclusions suivantes :

Pertinence de la politique

- Compte tenu des travaux actuels et prévus ayant trait aux revendications territoriales, des restrictions financières grandissantes, de l'intérêt accru porté aux réserves urbaines et de la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, l'actuelle Politique sur les ajouts aux réserves est encore pertinente puisqu'elle fait écho à la nécessité d'agrandir les réserves.

- La politique ne tient pas suffisamment compte de l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales, des justifications économiques, de la concurrence ou du chevauchement de certaines revendications, et des réserves appartenant à plus d'une bande.

- L'application de la politique n'intègre pas suffisamment les questions suivantes : règlement des différends avec un tiers, biens excédentaires de la Couronne, compatibilité avec les règlements municipaux et les mesures connexes de conformité, et terres fortement contaminées.

- L'application de la politique soulève également un certain nombre de questions nouvelles, entre autres, en ce qui concerne le bois marchand, la possibilité pour des tiers détenant des droits d'exploitation du sous-sol (minéraux, pétrole et gaz) d'avoir un accès en surface, les terres contaminées, et les coûts additionnels assumés à long terme par une région par suite d'un AAR.

Efficacité de la politique

- Les intervenants du MAINC et des Premières Nations trouvent que le processus d'AAR est lourd et qu'il faut y consacrer beaucoup de temps.

- Les régions respectent la PAAR dans l'exercice des pouvoirs qui leurs sont délégués.

- Les coûts d'un ajout ne sont pas bien prévus, tout spécialement les coûts subséquents pour le MAINC.

Incidence de la politique

- Il est plus facile d'ajouter des terres à une réserve par la voie d'une revendication particulière qu'en recourant aux autres justifications prévues dans la politique.

- Les personnes qui négocient les revendications et les Premières Nations ne mesurent peut-être pas pleinement l'incidence du processus de règlement des revendications. Les Premières Nations et les autres parties devraient peut-être obtenir des éclaircissements sur le moment où s'effectuera l'ajout de terres et sur le nombre d'acres visés.

- L'ajout de terres urbaines à une réserve est habituellement plus complexe, plus laborieux et plus coûteux que l'ajout de terres rurales.

Application de la politique

- La politique est appliquée de façon uniforme dans une même région, mais non d'une région à l'autre. Les facteurs suivants influent sur son application :

  - le nombre et la complexité des étapes du processus;
  - le manque de compréhension du processus de la part des intervenants.

- Il est possible de simplifier le processus en rationalisant certaines étapes (modification, fusion ou réalisation en parallèle) et si, à l'échelle nationale, chaque intervenant fait part aux autres de son expérience et des leçons tirées.

- L'établissement de directives plus claires (comme un manuel de bureau) pourrait contribuer à résoudre un certain nombre de questions nouvelles.

- L'établissement de directives régionales concernant les procédures aide les régions à appliquer la politique dans le contexte qui leur est propre.

Recommandations

Notre étude a révélé que la politique en elle-même est bien; c'est plutôt le processus des ajouts qui doit être revu. Nous formulons donc six recommandations en ce sens.

Contexte de la première recommandation :

Le processus d'AAR est trop long. Les gestionnaires régionaux pressent le ministère d'accepter de prendre certains risques si cela peut accélérer le processus. Celui-ci pourrait être amélioré si l'on rationalise certaines étapes en les modifiant, en les combinant ou en les réalisant en parallèle. Par exemple, en Colombie-Britannique, l'étude de faisabilité, la recherche sur les titres, les levés et l'évaluation environnementale pourraient être réalisés en parallèle.

1re recommandation : *Que le directeur des Terres cherche, de concert avec les régions, des moyens d'accélérer le processus d'AAR.*

Contexte de la deuxième recommandation :

Le MAINC gère dans une large mesure le processus d'AAR, lequel comprend de multiples tâches relativement brèves dont il faut s'acquitter correctement.
Le MAINC peut agir sur un certain nombre d'entre elles. Chaque région a trouvé des moyens de raccourcir le processus et comme les gestionnaires régionaux ont trouvé que l'atelier était une formule très efficace d'échange d'informations, ils ont demandé que l'expérience soit répétée.
Les améliorations apportées au processus peuvent profiter à tous; on a trouvé que les renseignements et les leçons tirés de l'expérience ne sont pas communiqués de manière efficace d'une région à l'autre. Il est possible d'analyser les sources communes de ralentissement et d'y remédier, et d'apporter des améliorations progressives au processus. Par exemple : d'autres provinces pourraient faire comme l'Alberta et recourir à un médiateur pour régler les questions concernant les tiers, ou s'inspirer du protocole d'entente de services conclu entre la Saskatchewan, la Justice et Ressources naturelles Canada pour accélérer les choses. Il faut des bons moyens de communication et d'échanges s'appuyant sur la technologie moderne.

2e recommandation : *Que le directeur des Terres convoque une réunion annuelle portant sur les ajouts aux réserves. Figureront à l'ordre du jour les pratiques exemplaires concernant les questions nouvelles (comme les terres contaminées), les leçons tirées de l'expérience, l'évaluation des risques et tout autre sujet d'information pertinent. Il sera également question de la façon de mettre en commun cette information (p. ex., au moyen d'un babillard électronique).*

Contexte de la troisième recommandation :

Les négociateurs des revendications sont loin d'avoir tous la même connaissance du processus d'AAR. Ils risquent donc de mettre en place des mesures difficiles à appliquer dans le cadre du processus d'AAR.
Les Premières Nations ne comprennent pas toutes aussi bien le processus, et celles qui le comprennent n'y accordent pas toute la même attention. Il faut que les Premières Nations connaissent tous les points sur lesquels elles peuvent agir pour raccourcir le processus et accélérer le règlement des questions concernant par exemple les municipalités. Comme ce sont les Premières Nations qui proposent les ajouts aux réserves, elles sont un peu les partenaires du MAINC dans la réalisation de ces transferts.

3e recommandation : *Que le directeur des Terres prenne, de concert avec les régions, les mesures voulues (y compris la production des documents appropriés) afin de renseigner :*

- *les négociateurs des revendications au sujet du processus d'ajouts aux réserves, afin qu'ils communiquent des renseignements réalistes aux Premières Nations relativement aux rôles, aux responsabilités et aux délais qui en découlent, et que les ententes conclues au sujet des revendications puissent être rapidement mises en oeuvre;*
- *les Premières Nations relativement au processus d'ajouts aux réserves et à leur rôle et responsabilités dans le cadre de ce processus, afin qu'elles sachent à quoi s'attendre;*
- *les municipalités au sujet de la Politique sur les ajouts aux réserves, afin qu'elles en connaissent l'incidence au niveau municipal;*
- *les autres parties concernées.*

Contexte de la quatrième recommandation :

> Les municipalités et les autorités locales, comme les syndicats d'arrosants ainsi que les services de conservation et de développement, ont dit craindre les effets des ajouts sur leurs secteurs d'intervention, notamment en ce qui concerne les plans stratégiques et les plans de développement, les plans d'aménagement, le respect et l'application des règlements, la compatibilité des utilisations des sols, et l'approvisionnement en eau. En général, les questions qui se posent entre les Premières Nations et les intervenants locaux sont difficiles à régler. Il y aurait peut-être lieu de recourir à la médiation et à la résolution de conflits, que ce soit sous les auspices du MAINC ou dans un autre contexte, et peut être de mettre à contribution la province et l'association provinciale des municipalités. Il est important de cibler les interventions à ce point.

4e recommandation : *Que le directeur des Terres, de concert avec les régions, prenne certains moyens pour aider les Premières Nations, les municipalités et les autorités locales à régler les problèmes nouveaux que suscite l'application de la politique. Il pourrait s'agir par exemple de concevoir des pratiques exemplaires et des formules novatrices permettant de régler ces questions, ainsi que des moyens de vérifier l'efficacité de ces nouvelles méthodes.*

Contexte de la cinquième recommandation :

> Il faut s'arrêter à certaines questions clés liées à la politique, notamment : l'indemnisation des municipalités pour les pertes fiscales, la justification économique, la concurrence ou le chevauchement de certaines revendications, et l'appartenance de certaines réserves à plus d'une bande.

5e recommandation : *Que le directeur des Terres clarifie, en étroite collaboration avec les régions, les aspects susmentionnés de la politique en place qui, d'après l'évaluation, ne sont pas suffisamment clairs.*

Contexte de la sixième recommandation :

Le ministère se préoccupe de plus en plus de l'incidence que peut avoir une intensification de l'activité entourant les ajouts sur ses ressources et ses services. En s'élargissant, l'assise territoriale des réserves fera augmenter la demande de personnel et de ressources financières (budgets d'immobilisations et d'E&F) pour répondre aux besoins des collectivités en matière de services et d'infrastructures. Il n'existe pas encore de données internes sur les ressources humaines et financières qu'il faudra pour traiter les ajouts aux réserves prévus et administrer les terres en question lorsqu'elles auront été ajoutées aux réserves. L'incidence des ajouts sur les autres programmes ministériels n'a pas été évaluée non plus. Plusieurs secteurs du ministère et toutes les régions sont visés par la question, mais les régions ne le sont pas toutes également parce que le degré d'activité en la matière varie de l'une à l'autre.

6e recommandation : *Que les DGR établissent relativement à leur région respective des prévisions quinquennales qui seront mises à jour annuellement au sujet :*

- *des ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres lorsqu'elles auront été ajoutées aux réserves;*
- *des exigences additionnelles qui en découleront pour tous les secteurs du Ministère,*

afin que les régions disposent de données leur permettant de savoir quelles mesures elles doivent prendre à l'avance pour pouvoir s'acquitter des obligations ministérielles liées à l'augmentation de réserves.

- *Et que les DGR informent chaque année les Services fonciers et fiduciaires ainsi que le SMA des Services généraux de leurs prévisions et, le cas échéant, des mesures qu'ils proposent.*

Mandat

MANDAT

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE SUR LES AJOUTS AUX RÉSERVES

JUSTIFICATION : Il est nécessaire de procéder à un examen de la politique sur les ajouts aux réserves (PAR) afin d'en évaluer l'efficacité et la pertinence continues. L'évaluation portera principalement sur les incidences de la politique et sur la conformité avec les pouvoirs délégués.

CONTEXTE: L'agrandissement des terres de réserve revêt une très grande importance pour les Premières nations sur le plan du développement économique et du maintien du style de vie traditionnel. En 1990, un groupe de travail du MAINC a examiné les politiques et les procédures existantes qui permettent que des terres soient ajoutées à une réserve ou qu'une nouvelle réserve soit créée pour résoudre les problèmes sociaux, économiques ou géographiques comme le manque d'espace pour la construction de logements. Le Ministère peut autoriser l'agrandissement d'une réserve lorsqu'il reconnaît son obligation légale de le faire en vertu d'un traité ou d'une entente de règlement de revendication territoriale ou d'autres obligations légales ou lorsqu'il s'est engagé en vertu de la loi. En 1991, le MAINC a modifié la PAR pour déléguer aux régions les pouvoirs nécessaires à condition qu'elles demeurent dans les limites des budgets existants, qu'elles satisfassent aux critères établis (y compris les critères environnementaux) et qu'elles consultent les municipalités.

Depuis 1991, le nombre d'ajouts aux réserves a augmenté chaque année, en raison, principalement, de l'augmentation du nombre d'ententes de règlement de revendications territoriales. En 1994-1995, 2 366 réserves occupaient quelque 6,8 millions d'acres (2,75 millions d'hectares) de terre.

Lorsqu'on procède à un ajout à une réserve, d'autres facteurs doivent être pris en considération, par exemple les coûts d'aménagement des infrastructures et de construction des écoles. À l'extérieur du Ministère, les administrations municipales et les gouvernements provinciaux s'inquiètent du fait que les ajouts aux réserves (en particulier les réserves urbaines) mènent à une perte de propriété et une diminution de l'assiette fiscale. Le Ministère examine actuellement des scénarios visant à compenser de telles pertes.

.../2

PORTÉE/ QUESTIONS:

L'évaluation sera effectuée en parallèle avec *l'évaluation de la gestion des terres* et sera de portée nationale. Elle portera principalement sur l'efficacité et les incidences de la politique. On examinera et on évaluera aussi dans quelle mesure les régions investies des pouvoirs délégués d'approuver les ajouts aux réserves se conforment aux directives en la matière.

L'étude d'évaluation tentera de répondre aux questions suivantes :

- La politique est-elle encore pertinente, en particulier à la lumière de l'activité actuelle et prévue dans le domaine des revendications, de l'augmentation des contraintes fiscales, de l'intérêt accru dans les réserves urbaines et de la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale?

- Quelle a été l'efficacité de la politique et des procédures pour les régions, les Premières nations et le public eu égard à l'agrandissement des réserves? Les régions se sont-elles conformées à la PAR dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués? Quels sont les points forts et les points faibles du régime actuel?

- Quelles incidences la politique a-t-elle eues, en particulier sur la mise en application des ententes sur les revendications territoriales et la création de réserves urbaines?

- Quel est le degré d'efficacité de la mise en application de la politique (considérations relatives aux évaluations environnementales, etc.)?

MÉTHODE:

L'évaluation sera effectuée de concert avec les dirigeants du programme des terres et un comité consultatif formé d'agents de programme. La collecte des données sera effectuée par des contractuels et des employés du Ministère, et dans la mesure du possible, sera menée concurrement avec l'évaluation de la gestion des terres de façon à perturber le moins possible les activités des régions et des collectivités et à optimiser les marchés.

L'évaluation fera appel à des approches multiples y compris : des examens des dossiers et des documents, des entrevues avec les intervenants, des études de cas et des examens des meilleures pratiques. Les examens de dossiers liés à la question du respect de la PAR pourront comprendre un examen des propositions d'ajouts aux réserves pour les nouvelles bandes et les bandes regroupées et un examen des documents connexes.

Les principales régions qui recevront la visite des vérificateurs sont la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest et l'Ontario. D'autres régions seront invitées à fournir de la documentation.

.../3

CALENDRIER: La planification de l'étude commencera à l'été 1995 et on procédera à la collecte des données proprement dite au cours de l'été et au début de l'automne. Les résultats préliminaires et une ébauche de rapport devraient être déposés en décembre 1995.

COÛTS: Le budget approximatif de l'étude est de 60 000 $. Le programme assumera les coûts de l'étude à parts égales avec la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

APPROUVÉ PAR :

Wendy F. Porteous
Sous-ministre adjoint
Services fonciers et fiduciaires
Le 8 juin 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Que le directeur des Terres cherche, de concert avec les régions, des moyens d'accélérer le processus d'AAR.	58	1a. Rationaliser le processus d'approbation actuel s'appliquant aux décrets (DC), y compris les décrets relatifs à des AAR.	Directeur, Terres	31-03-98
		1b. Rechercher une solution de rechange à l'adoption d'un décret pour chaque AAR;	Directeur, Terres	
		- nous avons reçu l'opinion du MJ à propos des diverses solutions de rechange;		16-07-96
		- on poursuit l'examen de la solution dite des «décrets d'organismes ministériels» de concert avec le CP, les autres ministères fédéraux, les Premières Nations et les provinces;		30-06-97
		- soumettre la proposition au Comité supérieur des politiques.		31-12-97
		1c. Régler le problème relatif aux droits existants des tiers dans des terres destinées à être ajoutées à des réserves; à cette fin :		
		- demander que soit modifié le paragraphe 38(2) de la *Loi sur les Indiens*, relatif à la désignation préalable à l'attribution du statut de réserve, dans le cadre de l'initiative du ministre concernant la modification de la *Loi sur les Indiens*;	Initiative des SFF	07-12-96
		- tirer au clair, avec le MJ, la question de l'octroi de droits de remplacement, sous le régime de la *Loi sur les immeubles fédéraux*, avant l'ajout à une réserve;	Directeur, Terres	01-05-97
		1d. Autant que possible, les régions s'efforceront de mener simultanément plusieurs étapes du processus d'AAR, et à cet égard, les meilleures pratiques des AAR seront discutées aux réunions annuelles de l'Administration centrale et des régions.	Directeurs régionaux, SFF, toutes les régions	30-06-97
		1e. De concert avec la Direction des revendications particulières (DRP), élaborer des processus visant à associer les SFF aux négociations sur les revendications, dans tous les cas où un AAR est susceptible de constituer l'un des volets du règlement.	Directeurs régionaux, SFF, toutes les régions	31-12-97

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
2. Que le directeur des Terres convoque une réunion annuelle portant sur les ajouts aux réserves. Figureront à l'ordre du jour les pratiques exemplaires concernant les questions nouvelles (comme les terres contaminées), les leçons tirées de l'expérience, l'évaluation des risques et tout autre sujet d'information pertinent. Il sera également question de la façon de mettre en commun cette information (p. ex., au moyen d'un babillard électronique).	58	2. Des séances annuelles d'examen des questions touchant les AAR sont prévues à compter de l'automne et de l'hiver 1996-1997, et ces réunions doivent coïncider avec les réunions annuelles des gestionnaires des terres des régions. Les représentants de la DRP et de la DDFIT (Direction des droits fonciers issus des traités) sont également invités, étant donné que les AAR résultent souvent d'une revendication ou d'un règlement relatif à des droits fonciers issus de traité et qu'un dialogue avec ces secteurs serait essentiel. Au nombre des sujets à l'ordre du jour de la réunion de 1996-1997, mentionnons ceux qui suivent : - le point sera fait sur les initiatives en cours, notamment sur les solutions de rechange aux décrets, et sur la modification relative à la désignation préalable à l'attribution du statut de réserve; - échanges de renseignements dont disposent actuellement les régions au sujet des AAR, dans le dessein d'élaborer une démarche uniforme face aux Premières Nations, aux municipalités, aux négociateurs des revendications, et aux autres parties intéressées; - table ronde ayant pour objet d'échanger au sujet des pratiques exemplaires en usage pour régler les droits des tiers, et pour parler des leçons tirées de l'expérience dans d'autres volets des AAR.	Directeur, Terres	30-06-97

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
3. Que le directeur des Terres prenne, de concert avec les régions, les mesures voulues (y compris la production des documents appropriés) afin de renseigner : - les négociateurs de revendications au sujet du processus d'ajouts aux réserves, afin qu'ils communiquent des renseignements réalistes aux Premières Nations relativement aux rôles, aux responsabilités et aux délais qui en découlent, et que les ententes conclues relativement aux revendications puissent être rapidement mises en oeuvre; - les Premières Nations relativement au processus d'ajouts aux réserves et à leurs rôles et responsabilités dans le cadre de ce processus, afin qu'elles sachent à quoi s'attendre; - les municipalités au sujet de la politique sur les ajouts aux réserves, afin qu'elles en connaissent l'incidence au niveau municipal; - les autres parties concernées.	59	3a. Inscrire ce point à l'ordre du jour de la réunion prévue à l'automne/hiver 1996-1997 des gestionnaires régionaux des terres au sujet de la politique sur les AAR, et préparer les échanges en : - réunissant et diffusant des modèles de document (dépliants et autres) déjà en usage ou en cours d'élaboration dans les diverses régions; - discutant, à l'occasion de la réunion,de questions comme celle de savoir s'il y a lieu d'uniformiser les trousses d'information et, le cas échéant de quelle façon, étant donné qu'entre les régions il faudra peut-être prévoir des trousses de documentation distinctes qui seraient destinées à des publics cibles différents (Premières Nations, municipalités, négociateurs des revendications, et autres).	Directeur, Terres, en collaboration avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	30-06-97

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
4. Que le directeur des Terres, de concert avec les régions, prenne certains moyens pour aider les Premières Nations, les municipalités et les autorités locales à régler les problèmes nouveaux que suscite l'application de la politique. Il pourrait s'agir par exemple de concevoir des pratiques exemplaires ou des formules novatrices permettant de régler ces questions, ainsi que des moyens de vérifier l'efficacité de ces nouvelles méthodes.	60	4a. Les participants à la première rencontre annuelle sur le processus d'AAR se pencheront sur le rôle qu'il y aurait de confier au Ministère, pour ce qui est d'aider les Premières Nations et les municipalités à résoudre leurs problèmes liés à des AAR et, à cet égard, ils étudieront les meilleurs moyens pour aider les parties à relever les ententes existantes sur des questions comme les ententes de service, la compatibilité des règlements administratifs des Premières Nations avec ceux des municipalités, les questions d'application et les mécanismes de règlement des différends, en s'inspirant des ententes existantes au sujet d'AAR.	Directeur, Terres, de concert avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	30-06-97
		4b. Examiner, à l'occasion de la réunion annuelle sur les AAR de l'automne/hiver 1996-1997, les modalités possibles pour la médiation des différends pouvant opposer des Premières Nations à des municipalités, soit sous les auspices du MAINC ou de quelque autre intermédiaire, par exemple une association provinciale de municipalités ou le Centre d'excellence en matière de relations entre les municipalités et les Autochtones.	Directeur, Terres, de concert avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	30-06-97

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
5. Que le directeur des Terres clarifie, en étroite collaboration avec les régions, les aspects de la politique en place qui, d'après l'évaluation, ne sont pas suffisamment clairs [c'est-à-dire, la compensation pour la perte de taxes municipales, la justification économique, les revendications qui sont en concurrence ou qui se chevauchent et les réserves détenues conjointement par plus d'une bande].	60	5a. - Le Comité supérieur des politiques a approuvé les éclaircissements apportés à la politique sur les AAR en ce qui a trait aux différends relatifs à la compensation à l'égard des pertes de taxes municipales (actuellement connue sous le nom de paiements de rajustement au titre de la perte de taxes municipales).	Directeur, Terres, de concert avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	24-10-95
		- Cette clarification figurera dans la nouvelle version de la politique sur les AAR, à paraître prochainement.	Directeur, Terres, de concert avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	15-11-96
		5b. La nouvelle version de la politique sur les AAR à paraître renferme également des précisions à propos de ce qui suit : - le contenu et la signification de la justification économique; - le processus d'examen et de traitement des revendications conflictuelles ou qui se chevauchent, les terres visées étant revendiquées par plus d'une bande; - la politique sur les réserves détenues conjointement par plus d'une bande; - les vérifications environnementales des terres faisant l'objet d'un ajout sont toujours obligatoires, tandis que les évaluations environnementales sous le régime de la LCEE ne sont nécessaires qu'à l'égard d'un «projet» détaillé.	Directeur, Terres, de concert avec les directeurs régionaux, SFF, et toutes les régions	15-11-96

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/24
DATE SENT / DATE D'ENVOI : 96.06.06
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.31

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : SERVICES FONCIERS ET FIDUCIAIRES

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Que les DGR établissent relativement à leur région respective des prévisions quinquennales qui seront mises à jour annuellement au sujet : - des ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres lorsqu'elles auront été ajoutées aux réserves; - des exigences additionnelles qui en découleront pour tous les secteurs du Ministère, afin que les régions disposent de données leur permettant de savoir quelles mesures elles doivent prendre à l'avance pour pouvoir s'acquitter des obligations ministérielles liées à l'augmentation de réserves. Et que les DGR informent chaque année les Services fonciers et fiduciaires ainsi que le SMA - Services ministériels de leurs prévisions et, le cas échéant, des mesures qu'ils proposent.	61	Chaque région soumettra son propre plan d'action, à propos du suivi à donner à la recommandation 6.		

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région de l'Alberta**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	a. Déterminer quelles terres seront ajoutées aux réserves au cours des cinq prochaines années.	Directeur, Terres et ressources	15 octobre 1996
		b. Prévoir les délais pour l'ajout de ces terres.	Directeur, Terres et ressources	15 novembre 1996
		c. Déterminer quelles ressources humaines et financières seront nécessaires au cours des cinq prochaines années pour administrer ces terres en application de la *Loi sur les Indiens*.	Directeur, Terres et ressources	15 décembre 1996
		d. Consulter les autres ministères et secteurs responsables des coûts concernés par les ajouts envisagés avant d'y donner suite.	Directeur, Terres et ressources	31 mars 1997
		e. Établir une méthode de sélection des terres et de mise à jour des données régulièrement et en informer les autres secteurs du Ministère.	Directeur, Terres et ressources	31 mars 1997

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région de l'Atlantique**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des reserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	Nous avons établi une première estimation du coût de l'ajout des terres aux réserves au cours des cinq prochaines années. À noter que par Dépenses en capital on veut dire les terres et l'infrastructure nécessaires à l'utilisation des terres supplémentaires. Les Services de financement nous informent que le financement de l'infrastructure ne dépend pas de l'ajout de terres mais plutôt de l'effectif des bandes et qu'ils n'entrevoient pas des coûts supplémentaires.	Gestionnaire, Terre et Environnement	31 mars 1997

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région de la Colombie-Britannique**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	- établir un système de saisie de données à utilisateurs multiples pour faciliter la collecte,le tri et la déclaration des données; - établir un formulaire de déclaration pour les terres qu'on se propose d'ajouter aux réserves; - saisir les données suivantes: nom et numéro de la Première Nation; raison de l'ajout envisagé; lorsque c'est possible, estimation du territoire à acquérir (d'après l'information du MAINC et de TPSGC sur les ajouts comprenant des dépenses pour de nouvelles immobilisations); ressources humaines et financières nécessaires pour 1) donner suite à l'acquisition des terres à ajouter, 2) administrer les nouvelles terres; conséquences sur les secteurs du Ministère - déterminer les variables du volume de travail qui seront utilisées pour décider des ressources nécessaires et prévoir les conséquences(d'après le nombre d'heures et de jours nécessaires pour accomplir l'ajout. Il peut être nécessaire de tenir compte de divers éléments, par exemple les ajouts qui comprennent de nouvelles immobilisations; les ajouts de terres en milieu urbain par rapport à des terres en milieu rural; l'étendue du territoire; les terres de la Couronne par rapport à celles en fief simple, etc.) - le rapport doit établir les projections sur cinq ans; - le rapport doit être établi et mis à jour tous les ans - le DGR doit informer le SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels annuellement des projections et des mesures proposées s'il y en a.	Directeur, SFF	ler avril 1997

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région du Manitoba**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	La direction générale de la mise en oeuvre des ententes sur les revendications prévoit qu'il y aura environ 500 ajouts de terres de réserve au cours des 10 à 12 prochaines années. On s'attend à ce que les fonds qu'on ira chercher par voie de soumission au Conseil du Trésor seront suffisants pour faire tous les frais de F et E associés à la mise en oeuvre (salaires, etc.). Les frais au-delà de la création de la réserve seront couverts par les budgets des programmes du Ministère. Sur le plan des revendications, on n'a pas l'intention d'établir un système de données séparé pour le contrôle des ajouts. Cette fonction sera incorporée au système de gestion des revendications qui est censé entrer en vigueur le 1er avril 1997.	Directeur, Terre et de l'Environnement et Mise en oeuvre des Ententes Relatives	1er avril 1997

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région des Territoires du Nord-Ouest**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	Nous avons joint les estimations préliminaires établies il y a trois ans. Nous les retravaillerons pour tenir compte les réserves susceptibles d'être créées dans la zone assujettie au traité 8 dans les T.N.-O.	Gestionnaire, Terre et Environnement	15 novembre 1996

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région de l'Ontario**

(1) **RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS**	(2) **REPORT / RAPPORT PAGE NO.**	(3) **ACTION PLAN / PLAN D'ACTION** **(If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)**	(4) **RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)**	(5) **PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE**
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	Consultation des Services ministériels, des Services financiers, des SFF du bureau régional et des bureaux de district afin d'adopter une méthode d'établissement des projections. Il faut rassembler de l'information sur les ajouts en voie d'être effectués aux fins des projections. Examen annuel des projections et des mesures recommandées, s'il y en a. (Janvier de chaque année.) Compte rendu des projections et recommandations établies par le DGR pour les SMA de SFF et des Services ministériels, s'il y en a. (Mars de chaque année).	Président, Comité d'examen régional Président, Comité d'examen régional RDG	31 décembre 1996

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région du Québec**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.		6a. Établir une prévision quinquennale :	Directeur régional Terres, revenus et fiducie / Directeur régional, Services du financement	31 décembre 1996
		1) En dressant une liste des projets de création et d'agrandissement de réserves en cours de réalisation;		15 novembre 1996
		2) En identifiant les projets potentiels de création et d'agrandissement de réserves pour les cinq prochaines années;		15 novembre 1996
		3) En évaluant les ressources humaines et financières, en terme de ressources disponibles et de besoins additionnels, nécessaires pour la réalisation des projets identifiés en 1) et 2) et la gestion des territoires qui auront acquis le statut de réserve.		15 décembre 1996
		6b. Procéder annuellement à la révision des prévisions quinquennales.	Directeur régional, Terres, revenus et fiducie / Directeur régional, Services du financement	15 octobre 1996
		6c. Informer le DGR des conclusions de la mise à jour des prévisions quinquennales.	Directeur régional, Terres, revenus et fiducie / Directeur régional, Services du financement	1er novembre 1996
		6d. Informer les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de la mise à jour annuelle des prévisions quinquennales et des mesures recommandées, le cas échéant, en relation avec le cadre d'action du Ministère.	Directeur général régional	15 novembre 1996

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région de la Saskatchewan**

(1) **RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS**	(2) **REPORT / RAPPORT PAGE NO.**	(3) **ACTION PLAN / PLAN D'ACTION** **(If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)**	(4) **RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)**	(5) **PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE**
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	La région va établir des projections préliminaires de ses besoins en ressources et les soumettra au SMA de Revendications et gouvernement indien. Après la rencontre avec le SMA de Revendications et gouvernement indien, une méthode de déclaration annuelle des données sera établie. On terminera les projections régionales qu'on soumettra à l'Administration centrale.	Directeur, LTS Directeur, LTS DGR	15 décembre 1996 31 décembre 1996 31 décembre 1996

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94 / 24
DATE SENT / DATE D'ENVOIE : 96.10.11
DATE DUE / ÉCHÉANCE : 96.10.17

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AUX RÉSERVES
REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Région du Yukon**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Pour permettre aux régions d'avoir en mains les données qui leur permettront de déterminer quelles mesures elles peuvent prendre à l'avance afin de respecter les obligations du Ministère découlant de l'agrandissement des superficies des réserves, que les DGR élaborent, pour leurs régions respectives, une première prévision quinquennale, qu'ils mettront à jour annuellement , concernant : - les ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les ajouts prévus aux réserves et pour administrer ces terres une fois qu'elles deviennent des terres de réserve; - les augmentations correspondantes de la demande pour tous les secteurs du Ministère. Que les DGR s'engagent aussi à informer chaque année les SMA des Services fonciers et fiduciaires et des Services ministériels de leurs prévisions et des mesures qu'ils entendent prendre, au besoin.	61	Établir des projections des ressources nécessaires pour l'ajout de terres de réserve ainsi qu'une méthode détaillée. On procédera à un examen des documents. Établir les projections finales et les soumettre à l'Administration centrale.		15 mars 1997 ler avril 1997